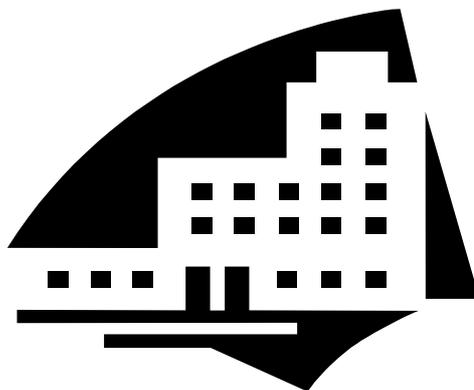


К.Н. Савин

**АНАЛИЗ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
РЕФОРМИРОВАНИЯ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА
РОССИИ**



◆ ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ ◆

Министерство образования и науки Российской Федерации
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Тамбовский государственный технический университет»
Институт «Экономика и управление производствами»
НП «Тамбовская городская жилищная палата»

К.Н. Савин

АНАЛИЗ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Монография



Тамбов
Издательство ТГТУ
2006

УДК 640.6 (4707571)
ББК 65.441
С13

Рецензенты:

Доктор экономических наук, профессор
Б.И. Герасимов

Доктор экономических наук, профессор
В.А. Шайтанов

Савин К.Н.

С13 Анализ теории и практики реформирования жилищно-коммунального комплекса России: Монография / Науч. ред. д-р экон. наук Б.И. Герасимов. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2006. 172 с.

Приводится анализ современной практики организации работ по обслуживанию жилищного фонда на основе развития конкуренции и формирова-

ния договорных отношений в этой сфере. Многообразие вариантов по организации обслуживания жилья на муниципальном уровне позволило обобщить тенденции и сформулировать предложения по совершенствованию механизмов организации содержания жилищного фонда и открытия доступа к этому бизнесу всем желающим. Особое внимание уделено созданию реально действующих договорных отношений.

Предназначена для работников органов местного самоуправления и специалистов, занимающихся вопросами организации жилищно-коммунального обслуживания населения, и способствует формированию на муниципальном уровне экономического подхода к решению проблемы.

УДК 640.6 (4707571)

ББК 65.441

ISBN 5-8265-0467-6

© Савин К.Н., 2006

© Тамбовский государственный технический университет (ТГТУ), 2006

Научное издание

САВИН Константин Николаевич

АНАЛИЗ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Монография

Редактор З.Г. Чернова

Инженер по компьютерному макетированию М.Н. Рыжкова

Подписано к печати 27.03.2006.

Формат 60 × 84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура Times New Roman. Объем: 10,0 усл. печ. л.; 10,5 уч.-изд. л.

Тираж 100 экз. С. 159^М

Издательско-полиграфический центр

Тамбовского государственного технического университета

392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1 ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КАЧЕСТВА РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА	7
1.1 Обоснование институционально-структурных сдвигов качественного уровня жилищно-коммунального хозяйства	7
1.2 Изучение ключевых тенденций реформирования жилищно-коммунального комплекса России	12
1.3 Анализ качества услуг жилищно-коммунального комплекса	23
Глава 2 ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РЕФОРМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА	37
2.1 Разделение функций управления жильем и его обслуживания: проблемы и противоречия	37
2.2 Структура и финансирование расходов на жилищно-коммунальный комплекс: промежуточные итоги реформирования	40
2.3 Обеспечение доступности коммунальных услуг для населения: инструменты социальной поддержки	49
2.4 Анализ договорных отношений в жилищно-коммунальном комплексе России	55
2.5 Жилищно-коммунальный комплекс и бизнес: программа оздоровления	66
Глава 3 ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ПО ЭФФЕКТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ И ЕГО ОБСЛУЖИВАНИЮ	76
3.1 Аналитическое исследование федеральной и муниципальной нормативно-правовой базы по управлению многоквартирными домами	76
3.2 Теория и практика проведения работ по управлению и обслуживанию многоквартирных домов	82
3.3 Сравнительный анализ деятельности управляющих организаций жилищно-коммунального комплекса в зависимости от их организационно-правовой формы	93
3.4 Проблемы развития договорных отношений в сфере обслуживания жилищного фонда	98
3.5 Проблемы ценообразования в жилищно-коммунальном комплексе	101
Глава 4 ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА	107
4.1 Разработка и анализ динамической характеристики повышения качества функционирования жилищно-коммунального комплекса	107
4.2 Выявление институционально-структурной динамики рынка услуг жилищно-коммунального комплекса	121
4.3 Развитие системного подхода к эффективному управлению жилищно-коммунальным комплексом	127
4.4 Обоснование программно-целевого подхода развития жилищно-коммунального комплекса России	134
4.5 Разработка организационно-управленческих условий и рыночных механизмов для эффективного функционирования жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования	143
4.6 Комплекс мер по совершенствованию работы отрасли в связи с введением в действие Жилищного кодекса	150

ВВЕДЕНИЕ

Одно из ключевых направлений преобразований в жилищно-коммунальном секторе – разделение функций управления жилищным фондом и его обслуживания с целью формирования договорных отношений и развития принципов конкуренции в сфере обслуживания жилья. Началом для развития конкуренции в жилищной сфере послужило развитие конкурентных отношений по предоставлению работ и услуг, обеспечивающих качественное содержание жилищного фонда.

За последние годы развитие этого направления реформ явилось, по существу, индикатором готовности местных органов власти к формированию реальных рыночных отношений в жилищном секторе. Практика дала широкий спектр различных подходов к решению этой задачи – от полного ее игнорирования и сохранения традиционной советской системы управления жилищным фондом до 100-процентного конкурсного отбора подрядных организаций для обслуживания жилищного фонда. Это и понятно: принятие решений о тех или иных действиях по изменению структуры управления жилищно-коммунальным комплексом находится в компетенции органов местного самоуправления, а решение федеральных органов в жилищно-коммунальном хозяйстве носят рекомендательный характер.

Нужно признать, что преобразования в структуре управления жилищным фондом далеко не всегда носили осознанный экономический характер. Порой они сводились к принятию политических по своей сути решений о создании новых административных структур по управлению жилищным фондом. При этом практически не менялись функции уже существующих жилищных организаций или, что еще хуже, создание новых административных образований под вывеской «служб заказчика» приводило еще к большему контролю в жилищной сфере. Подобные меры не единичны, поскольку на первом этапе реформ задача заключалась именно в том, что подрядное, а еще лучше конкурсное, выполнение работ на жилищном фонде способствует как улучшению качества обслуживания жилья, так и более рациональному расходованию денег.

В России в настоящее время полностью не сформирован профессиональный бизнес по управлению жилищным фондом. Но сделан очень важный шаг по пути его становления. Сегодня можно уже утверждать, что обслуживание жилищного фонда на основе подрядных договоров стало преобладающей формой предоставления жилищных услуг в муниципальном жилом фонде и доказало свои преимущества по сравнению со старой системой. Еще большие преимущества подрядной организации работ видны, когда подрядчик для обслуживания жилищного фонда выбирается на конкурсной основе. Это открывает данную сферу услуг для частного бизнеса, позволяет сформировать в ней реальную рыночную среду, окончательно отказаться от административных методов управления.

В то же время многообразие вариантов организации обслуживания жилья на муниципальном уровне дает богатую пищу для анализа этого процесса, для обобщения тенденций с целью улучшения механизмов содержания нашего жилья, снятия реальных и мнимых угроз и ограничений, открытия доступа к этому бизнесу организациям различных организационно-правовых форм.

В настоящей работе проводится сравнительный экономический анализ развития конкуренции и практики формирования договорных отношений в сфере обслуживания жилищного фонда на примере опыта различных городов Российской Федерации. Причем как ключевая задача развития конкуренции в сфере работ по обслуживанию жилья рассматривается именно создание действующих договорных отношений.

В заключительной главе даны рекомендации по совершенствованию договорных отношений и организации подрядных работ.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КАЧЕСТВА РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

1.1 ОБОСНОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-СТРУКТУРНЫХ СДВИГОВ КАЧЕСТВЕННОГО УРОВНЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) представляет собой целый комплекс услуг, формирующих среду обитания человека. Это эксплуатация домов, водоснабжение, водоотведение, очистка сточных вод, тепло-энергоснабжение, озеленение территорий, а также ряд других видов работ: ремонт зданий и объектов инфраструктуры, банно-прачечное хозяйство, сбор и утилизация бытовых отходов.

ЖКХ имеет давние традиции. В 1649 году царь Алексей Михайлович записал эти обязанности за учрежденной им полицией. Эта дата считается днем основания служб российского жилищно-коммунального хозяйства, так как тогда их обязанности выполнялись полицией. 350 лет назад, понимая важность создания условий для жизни человека в городах и населенных пунктах России, государство приняло на себя обязанность по управлению и регулированию этих процессов на местах.

Идея благосостояния населения находит продолжение в середине XVII века в труде графа Шувалова «О сбережении народа», где, может быть, впервые высказывалась мысль об ответственности общества за население. Верховная власть постепенно переходит к сознанию, что «необходимо заботиться о состоянии физическом, так и нравственном, податного тяглового имет, собственные нужды удовлетворить которые может только само же».

За первые годы Советской власти страна была разрушена. Ее восстановление в 1920 – 1927 годах проводилось силами «городских деятелей» российских самоуправлений. Восстанавливая хозяйство до уровня наиболее успешного для России 1913 года, страна встала на путь индустриализации и коллективизации. За благоустройство территории, содержание жилья и водо-, теплоснабжение вновь стали отвечать центральные ведомства. В 1921 году при НКВД РСФСР было образовано Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ НКВД). А 20 июля 1931 года Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР был образован Народный комиссариат коммунального хозяйства РСФСР, который в 1936 году преобразуется в Министерство коммунального хозяйства РСФСР (до 1990 года). В настоящее время функции координатора развития жилищно-коммунального хозяйства России выполняет Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (Гострой России).

Состояние жилищно-коммунального комплекса (ЖКК) России вызывает все большую озабоченность общественности и органов власти. В этих условиях реформирование отрасли является важнейшей социально-экономической задачей государства. И это совершенно справедливо, ибо от того, в каких условиях живет человек, зависят его здоровье, настроение, работоспособность, отношение к власти.

Средств для надежной и устойчивой работы жилищно-коммунального комплекса в его сегодняшнем виде нет ни у государства, ни у местных властей, ни у предприятий, ни у населения. Данное утверждение имеет два взаимосвязанных аспекта:

1) несоответствие производительности общественного труда объему потребляемых жилищно-коммунальных услуг, что связано с деформированной системой ценообразования на энергетические ресурсы и ЖКУ, унаследованной из социалистического периода, и как следствие – с завышенными общественными стандартами жилищной обеспеченности и жилищно-коммунального обслуживания;

2) высокая энергоемкость жилищного сектора и несоответствие коммунальной инфраструктуры, унаследованной у предыдущего периода развития, критериям эффективности рыночной экономики;

3) высокие потери энергии в зданиях и сооружениях, при транспортировке ресурсов и т.д.

Институциональные преобразования в жилищно-коммунальной сфере происходили в соответствии с общей концепцией реформирования отраслей народного хозяйства России.

В целом ЖКК будем рассматривать как динамическую экономическую систему. Под динамикой ЖКК будем понимать изменение качественных свойств рассматриваемой экономической системы, общие закономерности ее поведения. Сюда входит как традиционный анализ сравнительной статистики, так и количественный анализ глобальных экономических сдвигов, происходящих во времени.

ЖКХ выступает в качестве самостоятельного экономического института. Соответственно любое изменение позиции отрасли может восприниматься как изменение относительной роли и значимости данного института, тем самым характеризуя направленность трансформации всей институциональной структуры общества.*

Трансформация ЖКХ в направлении построения рыночной системы хозяйствования поставила ряд серьезных проблем перед системой государственного регулирования.

Во-первых, изменился сам характер макроэкономического регулирования. Так, если в плановой экономике система экономического управления была нацелена на прямое вмешательство в ЖКХ, то современная система макрорегулирования направлена в основном на формирование благоприятного экономического климата путем косвенного воздействия на экономических агентов. Во-вторых, изменился набор макроэкономических инструмен-

* Все остальные отрасли будем использовать лишь в качестве своеобразного «экономического фона» происходящих институционально-структурных сдвигов.

тов, находящихся в распоряжении государственных органов управления. Нынешний этап представляет собой период освоения и овладения новыми рычагами экономического воздействия.

Для выявления своеобразия и направленности, происходящих институционально-структурных сдвигов в ЖКХ можно применить несколько подходов. Например, А.В. Мартынов, оперируя понятием «структурные трансформации», предлагает полиструктурный подход, заключающийся в выборе в качестве исходной структурно-образующей функциональной взаимосвязи между результатом экономической производственной деятельности ЖКХ и ее несколькими основными факторами – капиталом, трудом и научно-техническим (технологическим) фактором. Соответственно, в качестве «отражающих» выступают также несколько показателей: структура выпуска услуг, структура производственного капитала или производственных инвестиций, технологическая структура и структура занятости. Иными словами, предполагается, что указанные структуры отражают с достаточной полнотой значимые сдвиги в других экономических структурах, прежде всего, в пространственной и организационной структурах, а также существенные институциональные и социальные изменения. Таким образом, объектом анализа у А.В. Мартынова становятся сразу несколько взаимосвязанных показателей. К их числу относятся: структура производственного выпуска товаров и услуг, структура капитала ЖКХ, структура занятости, а также внешнеэкономическая, пространственная (территориальная) и другие экономические структуры. С учетом предметной области исследования целесообразно и обоснованно применить моноструктурный подход при рассмотрении ЖКХ как самостоятельного экономического института.

В динамике выявлены следующие институционально-структурные сдвиги в сфере ЖКХ на экономическом фоне других отраслей народного хозяйства: 1) возникновение целого каскада переходных процессов в рамках изучаемой предметной области; 2) наличие сильных экономических флуктуаций; 3) эффект начальных условий (эффект от инерционности наследования) (рис. 1.1). Ранг отрасли ЖКХ соответствует определенному уровню качества услуг, который отображается через «мультипликатор» как «стартовое» качество переходной функции непрерывного улучшения качества услуг в соответствии с установленными и предполагаемыми требованиями потребителей.

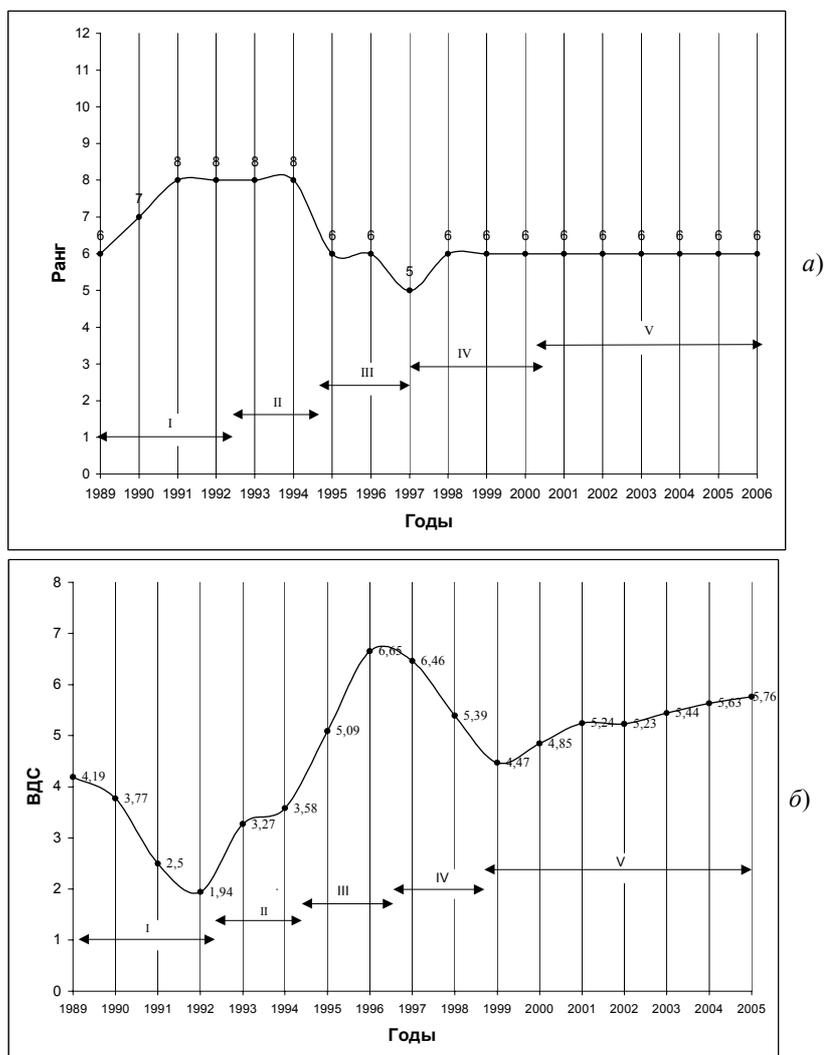


Рис. 1.1 Институционально-структурная динамика качества ЖКХ*:

а – ранг отрасли (уровень качества); б – качество отраслевой структуры производства валовой добавленной стоимости (ВДС), %; в – качество уровня рентабельности ЖКХ ($K_{рп}$), %

* Данные получены из изданий органов статистики РФ и результатов научных исследований А.В. Потаповой.

Кур

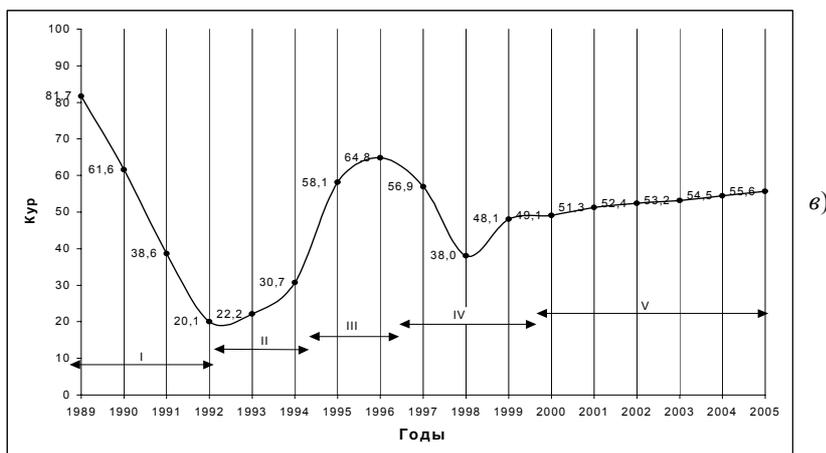


Рис. 1.1 Окончание

Динамика производства валовой добавленной стоимости и рентабельности ЖКХ (рис. 1.1) представляют собой переходные процессы «мультипликатора» как экономического регулятора развития ЖКХ, оптимальные настройки которого обеспечивают заданную степень колебательности конъюнктуры рынка услуг ЖКХ при минимуме интегрального квадратного критерия качества, формализованного показателя качества институциональных процессов этапов I – V преобразования и развития ЖКХ (рис. 1.1). При этом институциональные резервы повышения качества услуг ЖКХ позволяют реализовать на практике принцип инвариантности ЖКХ как института качества услуг, поскольку отклонение качества услуг от заданного значения потребителем должно быть тождественно нулю при любых колебаниях конъюнктуры рынка услуг ЖКХ.

Наполнение этапов I – V (рис. 1.1) информационной парадигмы качества услуг ЖКХ осуществлялось преимущественно под воздействием институциональных экономических регуляторов. Первый этап I (1989 – 1992 годы) характеризуется переходом на децентрализованную, матричную систему управления ЖКХ, приемлемую нарождающейся информационной экономике. При этом была произведена дифференциация качества услуг с учетом специфики регионов. Начавшаяся в 1992 – 1994 годы приватизация (этап II) под давлением конкурентной сферы рынка услуг повысила качество активов ЖКХ и права собственности, что породило целевые потребности в повышении качества услуг. Социальный III этап институциональных преобразований ЖКХ (1994 – 1996 годы) выявил барьеры «прозрачности» качества услуг при построении социально-ориентированной рыночной сферы ЖКХ. Это вызвано несоответствием рыночной ценности качества ЖКХ и соответствующих затрат, которые производитель услуг должен нести для защиты от качества услуг конкурентов; причем рыночная ценность напрямую зависит от величины «пучка» прав собственности на качество услуг. В 1996 – 1999 годы (этап IV рис. 1.1) для созданной сетевой организационной структуры ЖКХ формируются дифференциальные (распределенные) институциональные регуляторы (службы заказчика), настройки которых обеспечивают формирование качества услуг на всех этапах воспроизводственного цикла, ориентированного на потребителя. Государственная «Концепция реформы ЖКХ» послужила началом V этапа институциональных преобразований в сфере качества услуг. В Концепции сформированы миссия ЖКХ, видение и кредо, комплекс программно-целевых стратегических и тактических направлений, сфокусированных и направленных на развитие сферы услуг ЖКХ.

Динамика институциональной структуры ЖКХ отвечает закономерностям и тенденциям, выявленным теорией экономических институтов: 1) повышение качества активов, правил и норм взаимодействия хозяйственных единиц ЖКХ и их организационных структур; 2) минимизация общих издержек ЖКХ, определяемых как сумма собственно производственных и транзакционных издержек, связанных с обеспечением качества функционирования системы ЖКХ; 3) соответствие относительных цен услуг ЖКХ структуре спроса (предпочтения потребителей).

1.2 ИЗУЧЕНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ТЕНДЕНЦИЙ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

Взятый в начале 90-х годов XX столетия курс на развитие рыночных отношений в экономике страны, естественно, не обошел вниманием такую отрасль, как ЖКХ. Отрасль ЖКХ в дореформенный период составляла, по оценкам специалистов, треть основных фондов страны. Охватывая единое экономическое и географическое пространство, отрасль функционировала под жестким государственным регулированием всех жилищно-коммунальных отношений с доминирующей государственной формой собственности на все основные фонды ЖКХ.

Курс, взятый на преобразование отрасли, потребовал немедленного решения конкретных проблем, негативно отразившихся на состоянии недвижимости жилищно-коммунальной сферы. В первую очередь к ним следуют отнести:

- остаточный принцип финансирования;
- отсутствие четкого разграничения властных полномочий и ответственности различных уровней управления за ее сохранностью;

- мизерное участие населения в оплате жилья и коммунальных услуг;
- отсутствие рынка жилья и услуг в сфере ЖКХ;
- многофункциональность, а значит, и многоуровневая ведомственная подчиненность предприятий и др.

Главными были вопросы собственности на основные фонды, относящиеся к сфере ЖКХ, ответственность за сохранность этой собственности, ее целевое использование и развитие. В результате преобразований 1991 – 2002 годов существующая система управления и финансирования ЖКХ претерпела кардинальные изменения. Существенно изменились формы собственности на все объекты жилищно-коммунальной сферы Российской Федерации.

Приватизация муниципального и государственного жилья значительно увеличило долю частного жилья, и к концу 2005 года она составила более 65 % по сравнению с 33 % в 1996 году (включая ЖСК ЖК).

Однако в процессе приватизации не было четко определено отношение и ответственность собственников жилых помещений к общему имуществу многоквартирного дома, т.е. к той части, которая является неотъемлемой его составляющей, а также была не достигнута главная цель – передача многоквартирных домов и принадлежащих земельных участков в целом в реальное управление собственникам.

За годы преобразований проведена передача муниципалитетам государственного и ведомственного жилищного фонда. При этом доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась с 67 до 30 % за счет передачи в частную собственность. Государственное (ведомственное) жилье составляет в настоящее время 142,0 млн. м², или 5,1 % от всего жилищного фонда страны.

Сформированный таким образом рынок жилья и созданная на федеральном уровне правовая база позволили внедрять на местах следующие механизмы улучшения жилищных условий граждан:

- расселение коммунальных квартир;
- ликвидацию общежитий;
- выплату гражданам субсидий на приобретение и строительство жилья;
- предоставление определенным категориям граждан государственных жилищных сертификатов;
- предоставления жилищных кредитов (включая ипотечные);
- выпуск жилищных ценных бумаг (облигаций, векселей, сертификатов, займов).

Новые подходы в жилищной политике, связанные со снятием ограничений инициативы населения, позволили уменьшить (за период 1992 – 2005 годы) количество семей, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий, с 10,2 до 3,55 млн. (34,8 %) и увеличить средний показатель обеспеченности жильем по России на 2,6 м² (19,1 м² жилья на человека).

Передача жилищного фонда в муниципалитеты, с одной стороны, позволила сделать предприятия, ранее отвечавшие за его эксплуатацию, более конкурентоспособными, уменьшив затраты на его содержание; с другой стороны – потребовала увеличения затрат у муниципалитетов на его содержание. Такие же проблемы возникли и в отношении других объектов недвижимости ЖКХ, хозяйственное или оперативное управление по которым было закреплено за предприятиями и учреждениями.

Институциональные изменения, происходящие в экономике страны, коснулись коммунальных предприятий. В первую очередь они связаны с их приватизацией и разгосударствлением, что позволило сформировать частный сектор в отрасли (в основном за счет малого бизнеса), а также создать базу для внедрения рыночных отношений. Заметно выросло число муниципальных предприятий, что было обусловлено реализацией Постановления Правительства РФ от 07.03.95 № 235 «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность».

Производственная структура коммунальных предприятий претерпела значительные изменения. Их численность по сравнению с началом 90-х годов XX столетия увеличилась в два раза, однако главным достижением явилось то, что из 52 тысяч предприятий, работающих на рынке жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), свыше половины (53,9 %) – это мелкие предприятия, в основном работающие в жилищной сфере.

Производственная структура предприятий жилищно-коммунальной сферы включает в себя более 30 видов деятельности. Ведущими являются предприятия водоснабжения, водоотведения и очистных сточных вод, теплоснабжения, многоотраслевые предприятия, организации внешнего благоустройства (дорожно-мостового хозяйства, озеленения, санитарной очистки и утилизации отходов), гостиничные предприятия и др.

К 2002 году в муниципальной собственности находилось 30 % объектов коммунального хозяйства (в том числе 20 % предприятий, имеющих на своем балансе водопроводы; 28,5 % – отопительные котельные; 41,4 % – канализации).

Численность работающих на ведущих предприятиях отрасли составляет порядка 1,5 млн. человек, а с учетом предприятий малого бизнеса – 4,2 млн. человек. Среднесписочная численность ведущих предприятий по сравнению с началом реформ возросла на 24 %, однако к концу 2000 года наметилось ее снижение в связи с подъемом промышленности, появлением рабочих мест с высокими зарплатами в других сферах экономики. Так, на конец 2005 года среднемесячная заработная плата работников коммунального хозяйства составляла чуть более 5,9 тыс. р. при средней российской 8500 р. На конец года задолженность по заработной плате имели 15 % предприятий ЖКХ, объем суммарной задолженности превысил 1,2 млрд. р. Из общей суммы задолженности по заработной плате задолженность из-за недофинансирования из бюджетов всех уровней составила в коммунальном хозяйстве около 20 %.

Законом РФ от 24.12.92 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» было определено, что к 1998 году отрасль ЖКХ должна была перейти на полную самоокупаемость. Здесь кроется основная проблема жилищно-коммунального хозяйства. Перед очередными выборами в Государственную Думу депутаты, не счи-

таясь с принятыми мерами социальной поддержки низкодоходных семей, необоснованно отодвинули время перехода отрасли ЖКХ на самоокупаемость. В 1995 году срок был изменен с 5 до 10 лет, а в 1999 году – с 10 до 15 лет. Это существенно повлияло на состояние финансирования отрасли. Одновременно в этот же период была резко снижена система льгот на оплату услуг ЖКХ. Сейчас льготы установлены более чем для 60 % населения России.

Создалась система, когда льготы гражданам фактически оплачиваются предприятиями ЖКХ. Так, при установленном уровне оплаты услуг населением 90 % из-за льгот сбор «живыми деньгами» составил чуть более 40 %. Все это поставило жилищно-коммунальное хозяйство на грань разрушения.

За время преобразований нормативная годовая потребность финансирования услуг ЖКХ, оказываемых населению исходя из действующих ставок и тарифов на ЖКУ, возросла к 2002 году с 90 до 340 млрд. р., при этом доля оплаты населением в соответствии с установленными законодательством темпами соответственно возросла с двух до 90 %. В то же время на конец 2002 года из общего объема требуемых средств население покрыло не более 150 млрд. р. Причем, долги населения составили порядка четверти от этой суммы, т.е. собираемость платежей достаточно высокая, более 85 %.

Большая часть долгов связана с выпадающими доходами, долгами бюджетной сферы, кредитованием потребителей. Кредиторская задолженность предприятий на конец 2002 года составила 290 млрд. р.

В структуре кредиторской задолженности наибольший удельный вес занимают долги коммунальных предприятий РАО «ЕЭС России» и РАО «Газпром», составляющее порядка 80 млрд. р. Задолженность поставщикам оценивается в размере 70 % (просроченная часть – 30...40 %); в бюджет – 10...17 % (просроченная – 5...11 %); во внебюджетные фонды – порядка 9...16 % (просроченная – 7...13 %); по кредитам – 14,5...22 % (просроченная – 5...7 %).

Кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг бюджетных организаций, финансируемых из бюджетов всех уровней, имеет тенденцию роста от года на величину порядка 10 % и составила в 2002 году 42 млрд. р.

Балансовая стоимость основных фондов коммунального хозяйства составила 0,7 трлн. р. (4,7 % от всей стоимости основных фондов России). В то же время жилищный фонд страны в 2,7 млрд. м² жилья составил по остаточной балансовой стоимости 4,1 трлн. р. (27,5 % от стоимости основных фондов страны). Таким образом, при ответственности жилищно-коммунальной отрасли за сохранность и использованием более чем 30 % основных фондов страны на сумму 4,8 трлн. р. масштабного капитального ремонта и обновления их при росте кредиторской задолженности не ведется и вестись не может из-за сложившейся системы финансирования и сдерживания перехода на полную оплату ЖКУ всеми потребителями.

Эффективное управление такой собственностью являлось одним из главных условий проводимых преобразований, поэтому был взят курс на организационное разделение функций управления и хозяйствования. Создание служб заказчика, управляющих компаний, введение и развитие частного управления многоквартирными домами с целью постепенного перевода на режим безубыточного функционирования отрасли (предприятий) путем сокращения бюджетного дотирования и перекрестного субсидирования потребителей.

Решение этих задач обеспечивалось Указом Президента Российской Федерации от 29.03.96 № 432 «О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов». К настоящему времени удалось достигнуть определенных положительных результатов. Если на 1 января 1997 года в субъектах Российской Федерации функционировало менее одной тысячи служб заказчика, то в настоящее время их создано около 3,5 тысяч. Учитывая, что службы заказчика целесообразно создавать в крупных городах и населенных пунктах с численностью населения не менее 50 тыс. человек, можно считать, что деятельностью данных служб охвачены практически все муниципальные образования.

Как отмечалось, основной деятельностью служб заказчика является формирование договорных отношений с поставщиками жилищных и коммунальных услуг. В целом по России на договорной основе обслуживается более 50 % жилищного фонда. В Москве, Республике Татарстан, Хабаровском крае, Ненецком и Чукотском АО, Волгоградской, Вологодской, Новгородской и Мурманской областях этот показатель составляет 100 %, в ряде регионов – свыше 85 %. Практика заключения договоров и создание системы за их исполнением позволили сократить издержки предоставлении ЖКУ за 2002 год на сумму около 600 млн. р.

Осуществляется процесс формирования и развития договорных отношений между службами заказчика и потребителями жилищно-коммунальных услуг. Охват договорами найма жилых помещений в целом по России к настоящему времени составил 50 %, а на техническое обслуживание жилищного фонда с собственниками квартир более 60 %.

Одним из элементов рыночных отношений в ЖКХ является привлечение на равноправной основе организаций различных форм собственности для оказания жилищно-коммунальных услуг на конкурсной основе. За период 1997 – 2002 годы в России проведено более 4000 конкурсов. Практика показывает, что проведение конкурсов не только ориентирует подрядчиков на качество выполнение ИСКУ, но и дает положительные практические результаты по снижению их стоимости. Активно проводится работа по конкурсному отбору подрядных организаций в Нижегородской, Самарской, Тамбовской областях, Республике Татарстан, Ханты-Мансийском АО и ряде других субъектах.

Во всех субъектах Российской Федерации в структуре управления были созданы департаменты, комитеты или министерства жилищно-коммунального хозяйства, формирующие собственную базу проводимых преобразований на основе разработанных за этот период на федеральном уровне более 130 законодательных и нормативных документов, макетов программ реформирования ЖКХ.

Итогом организационных преобразований явилась подготовка программы реформирования ЖКХ всеми субъектами Российской Федерации, (за исключением Чечни) и завершение работ по подготовке муниципаль-

ных программ реформирования. Программы реформирования всех субъектов Федерации (в соответствии с Концепцией реформирования) были определены сроком перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг – 2003 год (только Москва утвердила программу реформирования до 2008 года).

В соответствии с Концепцией реформирования ЖКХ для исполнения субъектами Федерации и муниципальными образованиями были введены федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, утверждаемые ежегодно по экономическим регионам России.

Федеральный стандарт стоимости ЖКУ на 1 м² устанавливает оптимальную величину экономически обоснованных затрат на производство услуг ЖКХ с учетом предусмотренных Концепцией реформы ЖКХ организационно-технических мероприятий по снижению издержек (ценовое регулирование на основе финансовой и технологической экспертизы тарифов, энергосбережение и учет потребляемых и отпускаемых ресурсов, договорных отношений на основе конкурсного отбора подрядчиков и др.). При этом по субъектам Федерации:

- завышение стоимости ЖКУ (около 60 % территорий) на 1 м² составляет 40...50 %, что позволяет, не увеличивая уровня оплаты, собирать с населения необходимые для устойчивого финансирования ЖКХ регионов средства;
- занижение стоимости ЖКУ на 30...40 % уменьшает количество средств поступающих в ЖКХ от населения (в доходах предприятий эти средства составляют 35...40 % и являются реальными источниками финансирования отрасли).

Федеральный стандарт уровня оплаты ЖКУ населением применяется исключительно как инструмент межбюджетных отношений и стимулирует территории к поэтапному переходу отрасли в бездотационный режим функционирования. За 2002 год средний по России уровень оплаты ЖКУ составил 82,3 % от стоимости при установленной величине 90 %.

Федеральный стандарт доли оплаты платежей граждан в совокупном доходе семей устанавливает предельную величину затрат, которая может быть направлена домохозяйствами на оплату ЖКУ и является инструментом предоставления малоимущим гражданам субсидий (компенсаций) по оплате ЖКУ.

С 1993 года изменение тарифов на основные виды ЖКУ шло опережающими темпами по сравнению с общим изменением потребительских цен, т.е. жилищно-коммунальные услуги становились для населения относительно дороже по сравнению с другими товарами и услугами на протяжении всего периода экономических реформ. При этом необходимо отметить, что разница в темпах роста, а также дифференциации уровня тарифов для населения по основным ЖКУ внутри субъектов Федерации во многом объясняется отсутствием на региональном и муниципальном уровнях системы регулирования цен (тарифов). За период 1993 по 2002 годы в структуре платежей населения увеличилась более чем в три раза, доля оплаты жилья и сократилась доля оплаты услуг ресурсоснабжающих организаций. Стоимость основных ЖКУ возросла с 6,33 в 1993 году до 280 р. в 2002 году в расчете на одного человека в месяц.

Динамика темпов роста доходов населения значительно опережает увеличение платы за жилье и коммунальные услуги по федеральным стандартам.

Вместе с тем необходимо отметить, что политика ценообразования на услуги, оказываемые предприятиями жилищно-коммунальной сферы, проводимая на местах, характеризовалась значительно более низкими темпами роста тарифов и ставок оплаты населением по сравнению с темпами роста доходов населения. Так, при повышении годовых доходов населения почти на 60 % тарифы на ЖКУ в среднем увеличились не более 25 %. Анализ доходов населения за этот период показывает, что доля населения со среднедушевыми денежными доходами до 1000 р. сократилась, в то время как доля населения с доходами свыше 1000 р. выросла.

Проводимая ценовая и тарифная политика в области ЖКХ направлена на снижение нагрузки на население и бюджет, ревизию обоснованности величины этой нагрузки и выполнение комплекса мероприятий по снижению издержек, влияющих на стоимость 1 м² жилья.

Положительные результаты достигнуты в работе по снижению непроизводительных расходов и потерь в рамках проводимых в ходе реформы ЖКХ мероприятий по ресурсоэнергосбережению. За счет лимитирования отпуска энергоресурсов, применение современных технологий, широкого внедрения приборов учета расхода ресурсов удается снижать расходы на оплату ЖКУ всеми группами потребителей на 15...40 %.

Сегодня сформирован комплексный подход в энергосбережении, который охватывает не только стадию эксплуатации жилищного фонда, но и проектирование, строительство, капитальный ремонт и реконструкцию. В строящихся и реконструируемых домах применяются новейшие технологии, оборудование и материалы, реализующие идею энергоэффективного строительства, реконструкции, и как результат – снижение приведенной стоимости жилья. Такой подход позволяет экономить до 30 % энергоресурсов.

Проведенная в ряде муниципальных образований Российской Федерации экспертиза тарифов выявила и позволила снизить необоснованные суммарные затраты на 1 м² жилья на 18...20 %. Предпринимаемые меры по реорганизации структур управления, демонополизации, развитию конкуренции и энергосбережению позволили в 62 регионах обеспечить стандарт стоимости содержания 1 м² жилья ниже, чем предусмотрено федеральным стандартом на 2002 год, и в целом по Российской Федерации на 0,2 р.

Согласно Закону РФ «Об основах федеральной жилищной политики» с 1993 года в России при поэтапном переходе к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг создана уникальная система социальной защиты населения. Низкодоходным категориям граждан предоставляются адресные компенсации (субсидии) по оплате ЖКУ.

Программа предоставления адресных жилищных субсидий имеет важное значение при переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и в настоящее время успешно реализуется во всех регионах страны. На конец 2002 года число получателей субсидий уменьшилось по сравнению с 1999 годом с 7,5 до 7,0 % и

составило 3,5 млн. российских семей. Общая сумма начисленных субсидий составила в 2002 году более 3 млрд. р. Уровень охвата населения программой чрезвычайно различается по регионам, составляя 1...2 % (Орловская, Белгородская области, Республика Марий Эл) до 14...17 % (Омская, Камчатская, Магаданская и ряд других областей) и даже более 18 % (Хабаровский край). Это зависит от уровня ставок оплаты жилищно-коммунальных услуг, доходов населения на территории, а также эффективности работы служб жилищных субсидий. В Приморском крае субсидиями охвачено лишь 3,5 % семей.

Реальное число получателей жилищных субсидий в течение последних лет в три-четыре раза ниже расчетной величины (25 %), определенной на основе статистических данных о доходах. Таким образом, опасение, что в жилищных субсидий захлестнет поток заявителей, не подтверждается практикой.

Исследования платежеспособности населения Российской Федерации в оплате жилья и коммунальных услуг показывают, что при увеличении стандарта уровня платежей граждан с 60 % (1999 год) до 90 % (2002 год) и одновременном увеличении федерального стандарта максимально допустимой доли соответствующих расходов граждан до 22 % количество субсидированных семей увеличилось с 6,5 до 7,2. В то же время увеличение в 1999 году платы за жилье и коммунальные услуги легло на потребителей – 7...12 р., а наиболее обеспеченных – 45...60 р.

Потенциальная возможность населения полностью оплачивать потребляемые ЖКУ подтверждается тем, что в ряде регионов Российской Федерации, например в Хабаровском крае, высокая стоимость жилищно-коммунальных услуг, обусловленная географическими и климатическими факторами, сочетается с достижением наиболее высокого уровня покрытия издержек за счет платежей населения (Хабаровский край – 65 % от полной стоимости услуг). Ставки и тарифы, установленные на сегодня в Якутии, Хабаровском крае или на Сахалине, были бы достаточны для покрытия 100 % затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг в большинстве регионов Европейской России.

Одновременно с центрами субсидий в соответствии с Постановлением Правительства РФ «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» создаются расчетно-кассовые центры, совмещающие в себе функции расчета коммунальных платежей, начисления субсидий и контроля суммарного платежа в пределах установленного федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг от совокупного дохода семьи. Данные центры позволяют оперативно расщеплять платежи и в течение одних суток осуществлять перевод поступивших денежных средств подрядным ремонтным и ресурсоснабжающим организациям, а также увеличивать собираемость платежей до 100 %.

Оценивая критическое положение в отрасли, нельзя не отметить, что предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства, не получая в полной мере компенсаций в связи с предоставлением льгот, несут финансовые потери, достигающие 25 % от их доходов.

В 2002 году предоставление льгот осуществлялось по профессиональному признаку.

В Российской Федерации насчитывается около 40 категорий граждан, пользующихся льготами по оплате ЖКУ. Практически более 60 % населения пользуются указанным видом социальной защиты.

Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению гражданам льгот по оплате ЖКУ в 2000 году составили 17,5 млрд. р. против 12,9 млрд. в 1999 году. При этом в 2002 году возмещено из бюджетов всех уровней, а также средств предприятий и организаций 8,9 млрд. р. (58,9 %), в 1999 году – 5,4 млрд. р. (41,9 %).

Для решения этой проблемы необходимо освободить жилищно-коммунальные предприятия от несвойственных им функций социальной защиты населения, изменив порядок предоставления и финансирования льгот на оплату жилья и коммунальных услуг.

Представляется целесообразным внести поправки в систему законодательства и перевести большую часть льгот на оплату ЖКУ в компенсации (субсидии). В большей части субъектов Российской Федерации данное направление успешно развивается (Тамбовская область, г. Тамбов). Эти субсидии предоставляются в пределах социальной нормы площади жилья в зависимости от дохода семей с учетом федеральных стандартов. При таком подходе можно оказывать дальнейшую адресную поддержку из федерального бюджета.

В процессе проводимых рыночных преобразований сложилась достаточно парадоксальная ситуация: 2,7 млрд. м² жилья оценивается в 4,1 трлн. р., в то же время как при продажной среднерыночной цене жилья на рынке недвижимости 300...500 долл. США за м² (для элитного жилья в три и более раз выше) этот вид недвижимости оценивается в сумму 170...350 трл. р. Данный показатель в 35 – 50 раз превышает балансовую статистическую оценку имеющейся недвижимости и позволяет более взвешенно оценить масштабы и стоимость работ по сохранению, содержанию и ремонту недвижимости в ЖКХ. В то же время объекты коммунального назначения, оцениваемые по остаточной балансовой стоимости в сумме 649 млрд. р., с рыночных позиций имеют значительно большую стоимость. Это подтверждается тем, что объем оказываемых услуг постоянно растет, и их сумма оказывается практически равной половине остаточной стоимости основных фондов. Износ основных технических объектов оценивается в 60...65 %, преобладает износ инженерных сетей и внутридворовых и домовых коммуникаций, износ же жилищного фонда, как менее интенсивно используемой недвижимости, несколько ниже и в среднем составляет 41...51,3 %.

К началу 2002 года степень износа основных фондов коммунального хозяйства составила: по теплоснабжению – 60 %, водоснабжению – 58 %, электрических сетей более – 70 %. Ежегодно объем инвестирования в развитие коммунального хозяйства сокращается на 15...16 % при росте инвестиций в экономику в целом на 4,5 %.

В соответствии с федеральными программами социально-экономического развития регионов в инженерную инфраструктуру инвестируется около 0,2 млрд. р., примерно 0,15 млрд. р. инвестируется по федеральной программе «Обеспечение населения питьевой водой», однако по сравнению с общими инвестициями в ЖКХ 1998 – 1999 годов – это незначительные суммы.

Строительство объектов коммунального хозяйства на территории Российской Федерации ведется в незна-

чительных объемах, в особенности, сооружений водопровода и канализации. В 2002 году ввод этих объектов по сравнению с 1995 годом (кроме газовых сетей) сократился.

Однако Правительство РФ принимает меры к выравниванию ситуации за счет привлечения кредитов МБРР в модернизацию инженерной инфраструктуры:

- в городах Новгород, Нижний Новгород, Тверь, Барнаул, Санкт-Петербург, Красноярск, Казань – по подготовке инженерной инфраструктуры для нового строительства в объеме, примерно, 4,2 млрд. р.;
- в городах Нальчик, находка, Печора, Петрозаводск, Орел, Псков, Гагарин, Воткинск, Чебоксары, Сочи, Канск, Волхов, Вологда, Тобольск, Астрахань – по реконструкции систем водоснабжения и водоотведения на сумму, примерно, 3,5 млрд. р.;
- в городах Мытищи, Дубна, Сызрань, Нерюнги, Кострома, Казань, Красноярск, Волгоград, Тамбов – по реконструкции систем теплоснабжения на сумму около 2,4 млрд. р.;
- в городах Малоярославец, Тверь, Волгоград, Уфа, Краснодар, Новороссийск – в стадии реализации находятся проекты по передаче в доверительное управление систем водоснабжения сроком до 25 лет с инвестиционной составляющей (по требованию городов) порядка 12,0 млрд. р.

В настоящее время ведутся переговоры с МБРР о предоставлении кредитов Приморскому краю для стабилизации систем коммунального теплоснабжения на сумму около 1,0 млрд. р.

Кроме того, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 12.02.01 № 200-р ведутся переговоры о привлечении займа для финансирования проекта городского теплоснабжения.

Исполнение этих проектов предусматривает в первую очередь внедрение энергоэффективных технологий и оборудования, что приведет к значительному снижению стоимости коммунальных услуг. Такие решения уже реализованы в ряде регионов России.

Начата работа по привлечению средств банков и других коммерческих структур в финансирование жилищного строительства, по предоставлению жилищных кредитов (включая ипотечные кредиты).

Завершены работы по подготовке программ ликвидации ветхого аварийного жилья.

1.3 АНАЛИЗ КАЧЕСТВА УСЛУГ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

ЖКК будем рассматривать как динамическую экономическую систему. Под динамикой ЖКК будем понимать изменение качественных свойств рассматриваемой экономической системы, общие закономерности ее поведения. Сюда входит как традиционный анализ сравнительной статистики, так и количественный анализ глобальных экономических сдвигов, происходящих во времени.

Основные функции, направленные на динамику ЖКХ: 1) удовлетворение потребностей населения и народного хозяйства в насыщении рынка определенными товарами и услугами; 2) создание экономической среды, способствующей формированию рыночных отношений и конкуренции; 3) создание новых рынков и проникновение на мировой рынок; 4) вовлечение в активную деятельность неиспользованных талантов и ресурсов; 5) решение проблемы занятости и самозанятости; 6) содействие экономическому росту; 7) активизация инновационной деятельности за счет высокого уровня нововведений в ЖКХ; 8) содействие процессу формирования среднего класса.

Динамика институциональной структуры ЖКХ отвечает закономерностям и тенденциям, выявленным теорией экономических институтов: 1) изменение правил и норм взаимодействия хозяйственных единиц ЖКХ и их организационных структур; 2) минимизация общих издержек ЖКХ, определяемых как сумма собственно производственных и транзакционных издержек, связанных с обеспечением состояния функционирования системы ЖКХ; 3) источником институциональных изменений также служат меняющиеся относительные цены услуг ЖКХ и структура спроса (предпочтения потребителей); 4) процесс институциональных изменений ЖКХ носит динамический характер и протекает в виде медленных, постепенных приращений к существующим формальным и неформальным ограничениям, а также процедурам, механизмам и регуляторам их соблюдения.

Институциональную структуру ЖКХ справедливо критикуют за монополизм. Такое положение вызвано: 1) технологическими причинами, которые способствуют вертикальной интеграции ЖКХ*; 2) процесс экономического и организационного развития ЖКХ в рамках социализма имел ярко выраженную тенденцию отделения хозяйственных единиц ЖКХ от большинства транзакционных функций и их передачи отдельным административным структурам; 5) отсутствие в структуре ЖКХ конгломерата фирм сосредоточенных на отдельных видах деятельности и связанных друг с другом системой контрактов*; 6) нестабильность и незавершенность нормативно-правового пространства (несовершенство процедур недропользования, исключительно фискальная направленность налогообложения, отсутствие мер по поддержке средних и мелких компаний и регулированию местных и региональных объектов инфраструктуры ЖКХ, противоречивость распределения функций и обязанностей между органами государственного регулирования в ЖКХ.)

Согласно институциональной теории активы работают тем эффективнее, чем полнее определены и защищены (специфицированы) права собственности и чем сильнее давление конкурентной сферы. Если государство берет на себя защиту прав собственности, то это порождает положительные внешние эффекты (экстерналии) для всех участников экономических отношений.

* Как известно из работ Р. Коуза и О. Уильямсона, при рассмотрении фирмы обычно преследуется цель снижения транзакционных издержек в условиях слабой защищенности контрактов.

* В 2003 году принято решение о создании консорциума ОАО «Российские коммунальные системы», представляющего собой сетевую структуру регионов и объединяющую муниципальные учреждения и предприятия региона, осуществляющих коммунальное обслуживание населения.

В защите прав акционеров заключается, в первую очередь, регулирующая роль государства: 1) развитие нормативно-правовой базы, на которые опирается деятельность акционерных обществ; 2) необходимо в полной мере государству задействовать институт своих представителей, управляющих государственным пакетом акций; 3) формирование юридических и экономических механизмов корпоративного управления для обеспечения реальной связки капитала – прибыль (прибыль должна быть результатом вложения капитала и распределяться пропорционально вложению капитала, управление компаний в интересах собственников капитала).

При развитии ЖКХ необходимо использовать принцип современного антимонополистического регулирования, по которому необходимо бороться не с монополией, а с монополистическим поведением (завышение цен, дискриминация потребителей, снижение качества услуг, возведение искусственных барьеров на пути конкурентов).

Новый институциональный регулирующий механизм в ЖКХ предполагает: 1) формирование открытой конкурентной среды; 2) повышение степени «прозрачности» всех операций в ЖКХ при понижении (устранении) высоты барьеров вхождения в него; 3) формирование контрактных отношений по линии производитель услуг ЖКХ – потребитель.

В ЖКХ наблюдается асинхронность трансформации роли государства, требуется взвешенное и гибкое регулирование и содействие в решении долгосрочных задач, т.е. формирование и поддержание эффективной конкурентной среды в рамках ЖКХ.

Составной частью новой философии федеральных отношений мог бы стать принцип «конкурентного федерализма». Этот принцип предусматривает передачу полномочий и соответственно источников их финансирования на возможно более низкие уровни власти, которые должны конкурировать друг с другом за «продажу» социальных услуг населению.

Экономический рост ЖКХ это результат расширения границ обмена. В работе Т. Эггертсона «Институциональная экономическая теория в переходных экономиках» известная неоклассическая кривая производственных возможностей дополнена неоинституциональной кривой социальных возможностей («Social frontier»), которая расположена левее кривой. Перемещение кривой социальных возможностей вправо, ближе к кривой производственных возможностей, и есть расширение границ обмена.

Институциональные изменения в ЖКХ дополняют (наполняют) институциональное пространство РФ, преобразовывая его от дискретного до непрерывного.

Для содействия развитию ЖКХ государство должно использовать два постулата институциональной теории: 1) рыночная ценность любого актива ЖКХ определяется затратами, которые владелец актива должен нести для защиты от доступа других лиц к активу; 2) рыночная ценность любого актива зависит от того, насколько велик «пучок» прав собственности, связанный с активом.

Институты, используемые в ЖКХ, можно подразделить на формальные, воплощенные в законах и иных нормах, и неформальные, основанные на взаимных ожиданиях между текущими интересами производителей услуг ЖКХ и интересами потребителей услуг ЖКХ, причем этот процесс направлен на увеличение « сетевого капитала (network capital)» ЖКХ. «Сетевой капитал» для ЖКХ наиболее часто обосновывается как средство выживания и достижения коммерческих целей ЖКХ*. Все это дает основание утверждать о формировании локальной институциональной среды ЖКХ, поддерживающей и укрепляющей институциональное пространство экономики России. Для эффективности функционирования институциональной среды ЖКХ по неформальным нормам и правилам необходимо, чтобы данный институт развивался по «консенсусному» типу**, поскольку институты обладают свойством возрастающей «отдачи от масштаба»: чем больше людей придерживается институциональной нормы в своей деятельности, тем эффективнее она регулирует социальную жизнь.

В целом конституциональная эволюция ЖКХ представляет собой динамический органический процесс, протекающий стихийно или при минимальном участии государства, направленной на поддержание конкурентной среды («институциональное проектирование» по В. Тамбовцеву) за счет: 1) продвижения готовых услуг на внешних рынках; 2) снижения барьеров для входа в рынок; 3) помощи наукоемким производствам для нужд ЖКХ.

По мнению Е. Майминаса* «Для России исторически характерен рваный ритм... процесса («догоняющего развития»), причем обычно он инициировался военными поражениями, после которых страна мучительным рывком на какое-то время вырывалась вперед. Потом ... наступал застой до нового рывка». Иными словами, многовековой опыт развития России свидетельствует о том, что она движется по синусоиде модернизационных циклов, каждый из которых включал стремительный «скачок» и превращение в мировую державу, а за тем оборачивался упадком и утратой достойного места в мире. Такие же модернизационные циклы присущи каждому сектору экономики России, том числе и ЖКХ (см. рис. 1.1).

В настоящее время в России складываются политические и экономические предпосылки для нового «модернизационного скачка» ЖКХ. Этому способствует: а) сильная власть, возможно в рамках авторитарной «восточноазиатской модели модернизации, обеспечивающей макроэкономическую сбалансированность и относи-

* Старк Д. Рекомбинированная собственность и рождение восточноевропейского капитализма // Вопросы экономики. 1996. № 6.

** Нестеренко А. Социальная рыночная экономика: основы, исторический опыт, уроки для России // Вопросы экономики. 1998. № 8; Консенсусный принцип предполагает рождение правовой нормы при демократическом обсуждении и учете всех сторон, его затрагиваемых; при этом создаются такие нормы, которые соблюдаются большинством членов общества.

* Майминас Е. О социально-экономических особенностях развития России // Общественные науки и современность. 1998. № 3. С. 122.

тельное равенство доходов** ; б) общественный консенсус, формирующий вектор качества в системе ценностей*** ; в) свободные и высококвалифицированные трудовые ресурсы, новые экспортоориентированные технологии; г) эффективный административный аппарат.

При выполнении этих условий модернизация позволит создать в социально-экономической системе ЖКХ индивидуализацию трудовых усилий, повышение роли творческого начала в производственной деятельности, формирование институтов роста (частной собственности, конкуренции, банков и др.), которые обеспечивают развитие ЖКХ без государственного принуждения.

В соответствии с предметной областью исследования услуги – целесообразная деятельность человека, результат которой имеет полезный эффект, удовлетворяющий какие-либо потребности человека. Способность удовлетворить человеческие потребности называется полезностью. Австрийская школа теории ценности подчеркивает, что полезность всегда имеет субъективный характер. Все то, что обладает полезностью, принято называть благом (материальные и нематериальные носители полезности, которые служат для удовлетворения потребностей).

Услуги ЖКХ представляют собой виды деятельности, работ ЖКХ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший продукт, но изменяется качество уже имеющегося, созданного продукта.

Это блага, предоставленные не в виде вещей, а в виде состояния функционирования ЖКХ.

Французский экономист, профессор С. де Куссерг считает, что современные возможности ЖКХ по оказанию услуг позволяют говорить об инструкции ЖКХ и следовательно о наличии продукции ЖКХ.

Среди особенностей продуктов ЖКХ С.де Куссерг выделяет следующее: 1) неподверженность амортизации; 2) отсутствие возможности частной защиты продукта; 3) единообразие предлагаемых ЖКХ продуктов; 4) зависимость от налогового законодательства; 5) непосредственную продажу продукции ЖКХ клиентам.

По С.де Куссергу, к жизненному циклу продукта ЖКХ относятся следующие фазы его развития:

- 1) введение в оборот – характеризуемая быстрым ростом объема продаж;
- 2) подъем, когда число продаж стабилизируется и далее следует конкурентная борьба между хозяйствующими субъектами ЖКХ за конечного потребителя, усовершенствование продукта ЖКХ;
- 3) спад – данный период обычно растягивается на десятки лет, ввиду приверженности клиентов и структур ЖКХ привычным формам сотрудничества.

Классификация услуг ЖКХ основана на ряде критериев, характеризующих особенности их предоставления клиентам. В их числе:

- а) направленность на удовлетворение подробностей клиента;
 - прямые услуги (direct services), удовлетворяющие непосредственные пожелания клиентов (платежные, коммерческие, инвестиционные услуги);
 - косвенные или сопутствующие услуги (related services), объявляющие или делающие более удобными предоставления прямых услуг без получения клиентом дополнительной полезности (клиринговые услуги, телефонное управление счетом услуг ЖКХ, консультационные услуги и др.);
 - услуги, приносящие дополнительную полезность функционирования ЖКХ или снижения издержек ЖКХ (added-value services) при использовании прямых издержек;

б) сегментация по группам клиентов. Исходя из степени сложности можно выделить следующие градации продуктов ЖКХ:

- первый уровень – услуги, которые востребованы большим количеством потребителей (оплата жилого фонда пользования системами теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения и др.);
- второй уровень – услуги, требующие специального уровня организации ЖКХ и подготовки кадров (управление активами ЖКХ, инвестиционные услуги);
- третий уровень – услуги, требующие профессиональных знаний в области использования услуг ЖКХ (услуги в области корпоративных финансов ЖКХ, управление смешанными активами ЖКХ);
- четвертый уровень – услуги, требующие специальных знаний и умений в сфере институционального планирования деятельности ЖКХ, инвестиционного инжиниринга.

Качество услуг ЖКХ, как характеристика качества благ, в соответствии с терминологией стандартов качества ISO 8402:1994 определяется совокупностью характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности потребителя (клиента). Терминология стандартов качества ISO 9000:2000 требует рассматривать качество услуги ЖКХ как интегральную характеристику, обращающую способность совокупности характеристик, присущих системе ЖКХ, выполнять требования (реализация потребностей) заказчиков и других заинтересованных сторон.

Модификация экономических интересов в условиях перехода к рыночным отношениям сферы ЖКХ, новые подходы к определению их типов требуют четкой градации потребностей, отражающих происходящие изменения.

Прежде всего, необходимо выявление сущности и природы потребности в условиях ЖКХ, поскольку экономические интересы – проявление потребностей в исторически определенных экономических отношениях.

** The East Asian Miracle. A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press, 1993. P. 27–28.

*** Нестеренко А. Национальная идея и концепция реформ // Независимая газета. 1998. 24 янв.

Осуществление преобразований в сфере услуг ЖКХ должно опираться на результаты изучения роли и места потребностей в услугах ЖКХ в структуре потребностей общества, выявлении тенденций их развития с учетом социально-экономического статуса населения страны. Системный подход к данной проблеме предполагает также в соответствии с предметной областью исследования выявление специфики потребностей в условиях ЖКХ, изменений и тенденций их развития, обусловленного влиянием социального, экологического и экономического факторов.

Потребности в условиях ЖКХ целесообразно трактовать по М.Х. Мескону как нужды, нехватки чего-либо, отраженной в психике как эмоциональное переживание, служащего мотивом социально-экономического поведения человека [126]. Именно потребности служат материальной основой вовлечения индивида в общественное производство. Осознанные объективные потребности в условиях ЖКХ становятся содержанием мотивации действующей, для реализации которых выбираются средства с учетом внешних и внутренних условий системы ЖКХ и социально-экономического опыта субъекта.

Объективность потребностей сделала возможным создание теорий мотивации, на основе которых разработаны научные классификации человеческих потребностей.

Научную ценность представляют концепции и типологизации мотивирования, т.е. выявление того, как можно людей побуждать к целенаправленной деятельности. В экономической литературе выделяют две основные группы мотивационных теорий: содержательные и процессуальные. Первые основаны на анализе потребностей человека, поэтому они и будут рассматриваться в нашем исследовании. Вторые – на оценке ситуаций, возникающих в процессе мотивации. Процессуальные теории не игнорируют роль потребностей в экономическом поведении субъекта, но первенство отдают процессам восприятия и ожиданий субъекта, связанных с данной конкретной ситуацией и возможными последствиями и результатами выбранного им типа поведения. Авторами наиболее известных содержательных теорий мотивации являются Ф.У. Тейлор, А. Маслоу, Д. Мак Грегор, Ф. Герцберг и др.

Исторически первой была теория Ф.У. Тейлора, которую, как известно, В.И. Ленин назвал «научной системой выжимания пота». Она исходила из имевшей место в конце XIX века отчужденности наемных работников от собственности, от процесса и конечных результатов производства. В условиях безработицы, низкой социальной и правовой защищенности работников, любая работа рассматривалась ими как условие выживания. По мнению Тейлора, это и позволяло квалифицировать работников как ленивых, избегающих ответственности людей, которых нужно принуждать к труду ради их собственного блага. Тейлор делал ставку на психофизиологию работников как биологических существ. Человек здесь рассматривался не как субъект, а как объект управления трудом и производством. В качестве наиболее действенного стимула данная теория признавала самый простой стимул – зависимость дохода от выработки, при жестком контроле над рабочими со стороны управляющих. В дальнейшем, возникшая на базе объективных предпосылок, теория Тейлора явилась одной из ведущих моделей мотивации, которой либо следовали, либо опровергали.

Возникшие содержательные модели мотивации исходили из предположения, что трудовое поведение работников в значительной степени определяется системой потребностей. Мы разделяем мнение многих исследователей, которые классифицируют потребности по степени их значимости (первичные, вторичные, третичные...). Одной из самых известных теорий мотивации является теория иерархии потребностей, разработанная А. Маслоу в 40-е годы XX века. Его концепция основана на следующих основных идеях и предпосылках:

- люди постоянно ощущают какие-либо потребности;
- определенный набор сильно выраженных потребностей может быть объединен в особые группы;
- группы потребностей находятся в иерархическом расположении по отношению друг к другу;
- не удовлетворенные потребности побуждают человека к активным действиям; удовлетворенные потребности слабо мотивируют людей;
- если одна потребность удовлетворяется, то ее место занимает другая;
- потребности, находящиеся ближе к основанию «пирамиды», удовлетворяются в первую очередь;
- потребности более высокого уровня начинают активно воздействовать на человека после того, как удовлетворены потребности более низкого уровня;
- потребности более высокого уровня могут быть удовлетворены большим числом способов, нежели потребности низшего уровня.

В соответствии с данными предпосылками А. Маслоу научно разработал следующую пирамиду потребностей.



Рис. 1.2 Пирамида потребностей А. Маслоу

В основании пирамиды лежат физиологические потребности, затем потребность в безопасности, основу которых составляют услуги ЖКХ, потребность в принадлежности к социальной группе, потребность признания и уважения и самая верхняя часть пирамиды – потребность самовыражения. Согласно «пирамиде А. Маслоу» из пяти уровней потребностей первые два – физиологические и самосохранения – относятся к базовым или первичным, а последующие три уровня носят характер вторичных и психологических по своей природе. Удовлетворение потребностей низшего уровня достигается через достаточную оплату труда, создание благоприятных условий для трудовой деятельности (сфера услуг ЖКХ обеспечивает удовлетворение потребностей людей в жилье, здоровье, сохранении трудоспособности и др.). Реализация потребностей второго уровня связана с обеспечением безопасных условий труда и услуг ЖКХ, гарантиями занятости, личной безопасности, медицинских и рекреационных услуг. Третий уровень связан с формированием стабильного группового окружения, взаимодействием во время работы. Четвертый уровень потребностей удовлетворяется через признание трудовых заслуг, перевод на наиболее важные участки работы, более высокие должности, усиление ответственности. Пятый уровень удовлетворяется путем предоставления работы, требующей наибольшей отдачи, созданием условий для творчества и высоких достижений. Более высокие уровни иерархии потребностей предполагают наличие довольно высокого уровня образования и культуры населения.

Следует подчеркнуть, что построением строгой иерархической структуры автор теории, выделяя приоритетность удовлетворения нижних по сравнению с верхними уровнями, не настаивает на дискретности ступеней и обязательном фиксированном порядке абсолютно для всех потребностей. На это же обстоятельство, а также на необходимость более полного использования человеческого потенциала, как центра сценарного моделирования качества жизни человека, в котором услуги ЖКХ выполняют роль оболочки, обращают внимание в своих теоретических концепциях Д. МакГрегор и Ф. Герцберг.

Известно, что человеческие потребности детерминируются различными сторонами жизни индивида. Это относится и к его склонностям в удовлетворении потребностей в различных услугах ЖКХ.

Какое же место в системе потребностей общества занимают потребности в услугах ЖКХ, какова структура этих потребностей, механизм формирования и тенденции развития? Ответ на эти вопросы имеет большое значение в определении роли и значимости услуг ЖКХ в системе общественного воспроизводства.

Биологическая составляющая остается непосредственной целью общественного развития. Поскольку человек, как биологическое существо нуждается в периодическом восстановлении своих жизненных потенций, постольку потребности во многих услугах ЖКХ можно отнести к физиологическим. В то же время они носят социальный характер, возникая и развиваясь в тесной связи с процессами социально-экономического развития, социального статуса члена общества.

Многие виды потребностей в услугах ЖКХ относятся к фундаментальным, жизненно важным. Существенные изменения биологической составляющей (ее количественных, качественных и структурных параметров) с неизбежностью ведут к адекватным переменам в системе институтов и ценностей.

Выбор способа, места и очередности удовлетворения потребностей в услугах ЖКХ не произволен, он определяется материальными условиями жизнедеятельности общества, от которых зависят возможности отдельно взятого индивида. В этом проявляется единство физиологического и социального начала потребностей в услугах ЖКХ – их объективная и субъективная составляющие.

Одной из существенных особенностей услуг ЖКХ является то, что, индивид реализует, кроме физиологических, свои социальные потребности (контакт, общение), потребности в признании статуса (выбор наиболее престижных видов услуг), саморазвитии (эстетические, познавательные запросы).

Обладая такими свойствами, потребность в услугах ЖКХ реализуется при наличии определенного экономического обеспечения. С одной стороны, необходимы определенные экономические возможности у потребителей; с другой – для удовлетворения платежеспособных потребностей членов общества во многих разнообразных услугах ЖКХ необходим определенный экономический потенциал общества, обеспечивающий их материально-техническую базу. Следует подчеркнуть, что в советский период в нашей стране создана существенная материально-техническая база для обеспечения многих социально значимых услуг ЖКХ. Но в современных условиях, ее расширение и реконструкция требует инвестиций, которые потекут в сферу услуг ЖКХ неравномерно, сначала в быстро окупаемые и не капиталоемкие виды услуг, затем, по мере их насыщения и роста по-

требностей в качественно новых услугах, будут перемещаться в другие отрасли и производства сферы услуг ЖКХ.

Такая потребность носит общественный характер и по своей целевой функции является одновременно экономической и социальной. При современном росте урбанизации, интенсивном темпе труда и жизни общества, увеличении антропогенного загрязнения окружающей среды, вызывающем рост заболеваемости населения, во всем мире большинство видов услуг ЖКХ становятся в первый ряд потребностей, так как воспроизводят физические свойства трудовых ресурсов. В то же время, воспроизводя работника как члена общества, т.е. социума, потребность в услугах становится социальной. Такое единство двух моментов, воплощенное в данной потребности, требующей экономических форм реализации, послужило основанием для трактовки потребности в услугах ЖКХ как экономической категории, существующей в системе экономических отношений общества.

Трансформация в экономических отношениях общества, переход к рыночным отношениям повлекли за собой изменения в поведении потребителей услуг ЖКХ. В то же время модели потребления в постсоциалистических государствах имеют существенные особенности по сравнению со странами с развитой рыночной экономикой. Изучением таких особенностей переходной экономики занимаются в основном маркетологи.

Но во всем мире, безотносительно к типу экономической организации общества, объективно расширяются и растут потребности в услугах ЖКХ.

Потребность в услугах ЖКХ возрастает под воздействием интенсивности труда, необходимостью повышения качества человеческого капитала, закона возрастания потребностей.

Под действием объективного закона возвышения потребностей развиваются потребности населения в улучшении жилищных условий. В семейном бюджете доля расходов на жилище постоянно возрастает. В России расходы семей на жилищно-коммунальные услуги в среднегодовом доходе рабочих семей в настоящее время превысили 20 %.

Вместе с тем, если обратиться к рыночным условиям, то наряду с законом повышения потребностей, на рост рассматриваемых потребностей в услугах ЖКХ оказывает влияние действие закона спроса и предложения.

Такая категория как спрос, отражающая потребность людей в той или иной услуге ЖКХ, конкретизируется в зависимости от уровня дохода и платежеспособного спроса, проявляющегося в способности удовлетворять потребность, подкрепленную доходом потребителя.

Как известно, спрос находит свое выражение в денежной форме и измеряется величиной товарооборота и количеством потребителей, согласным приобрести благо по (услугам ЖКХ) определенным ценам. Функции спроса выражаются посредством взаимосвязи между спросом и определяющими его факторами $Q = (P_a, P_b, P_c, I, W, T, F, S)$, среди которых основными являются – цена на конкурентную услугу P_a , цены на услуги заменители P_b , цены на сопряженные услуги P_c , доход покупателя I , уровень благосостояния покупателя W , т.е. преимущественно экономические факторы. Затем следуют факторы социально-демографические – F (вкусы, предпочтения), географические – S (сезонность), временные – T (жизненный цикл услуги).

Услуги ЖКХ в рамках воспроизводственного цикла, как правило, имеют материальную форму, вызванную сферой обслуживания и эксплуатации трех больших групп объектов в системе ЖКХ:

- 1) жилой фонд и объекты социальной сферы;
- 2) системы техоснабжения, электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения и др.;
- 3) сферы обслуживания предприятий и инженерных систем (постоянно действующих зданий и сооружений, рассчитанных на длительный срок службы и использования, включая комплекс конструкций, устройство оборудования, установок, приборов и сетей) городов и населенных пунктов. Сфера обслуживания инженерных сетей городов и населенных пунктов включает в себе выполнение работ по эксплуатации:

- 1) внешних и внутренних систем электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения;
- 2) жилого фонда и нежилых помещений;
- 3) систем вентиляции и кондиционирования воздуха;
- 4) систем пожарно-охранной сигнализации;
- 5) систем наружного освещения и инженерной защиты территорий.

Процесс производства и потребления большинства услуг ЖКХ функционирует в производственно-временных координатах. На рынке услуг ЖКХ равенство спроса и предложения по объему и структуре оказываемых услуг должно соблюдаться постоянно. При этом производству услуг ЖКХ должен предшествовать социальный заказ в индивидуальной коллективной или общественной формах, выступающий актом их общественного признания и гарантом обмена труда.

В условиях формирования и исполнения информационной парадигмы качества услуг ЖКХ такое равновесие нарушается из-за снижения качества услуг, отсутствия конкурентного рынка услуг ЖКХ, общего роста цен снижения спроса на услуги ЖКХ и одновременного сокращения предложений со стороны сферы ЖКХ. При этом точка равновесия кривых спроса и предложений услуг ЖКХ отсутствует: реализация услуг не состоялась, платежи прекратились, о чем свидетельствуют миллионные задолженности по коммунальным платежам населения, предприятий и учреждений России.

Данный парадокс объясняется рядом общих причин:

- развалом осложнившихся экономических связей в организации и функционировании ЖКХ в условиях неопределенности и непредсказуемости в экономике;
- отсутствием динамического приспособления (адаптации) производства услуг ЖКХ к изменившейся конъюнктуре рынка: между повышением цен и расширением предложения существует определенный разрыв;
- отсутствием конкурентной среды в сфере ЖКХ.

Реальное отображение экономики ЖКХ показывает огромные масштабы, сложный и многоуровневый характер ее монополизации:

- 1) монополизм управления;
- 2) технологический монополизм;
- 3) монополизация региональных рынков услуг ЖКХ.

Либерализация цен на услуги ЖКХ в этих условиях ведет к их неизбежному росту и сокращению предложения.

Выход сферы ЖКХ России из затяжного кризиса возможен при выполнении множества условий. Одним из них является повышение качества услуг ЖКХ. Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.1994 № 100 определены задачи гармонизации и интеграции качества услуг ЖКХ в систему международных стандартов качества серии ИСО 9000, реализующих концепцию всеобщего (глобального) менеджмента качества (Total Quality Management – TQM). Согласно этой концепции в основу качества функционирования ЖКХ должна составлять система контрактов на всех этапах производственного цикла между производителями и потребителями услуг ЖКХ для снижения негативного влияния асимметрии информации о качестве услуг ЖКХ на эффективное функционирование рыночного механизма.

Уровень качества услуг ЖКХ различен на рынке услуг, но потребителю (покупателю) за неимением времени и опыта крайне можно определить этот уровень в момент покупки. Кроме того, он не знает предыстории, предлагаемой ему услуги ЖКХ. Таким образом, он обладает меньшей, чем продавец, информацией о качестве услуг.

Если бы информация была симметричной, т.е. если бы покупатель также имел адекватную информацию о качестве услуг ЖКХ, на рынке установилось бы эффективное равновесие. Цена, которую готов заплатить покупатель за конкретную услугу, определялась бы ее качеством. В условиях асимметрии информации, напротив, покупателю неизвестно качество конкретной услуги ЖКХ. Поэтому предлагаемая им цена определяется на основе среднего качества услуг, причем среднее качество, в свою очередь, определяется на основе известного покупателю закона распределения качества Акерлофа*. В модели Акерлофа качество предоставленной на рынке услуги ЖКХ предполагается распределенным равномерно. Функция распределения известна как продавцам, так и покупателям. В этой ситуации продавец услуги выставляет на рынке только те из них, качество которых лежит в нижней части распределения, так как продажа наиболее качественной услуги становится для него невыгодной. В результате, шаг за шагом, среднее качество представляемых на рынок услуг падает, а вслед за этим снижается и цена, которую покупатель готов заплатить за услугу. Соответственно окончательная цена, устраивающая покупателя, в какой-то момент оказывается равной нулю, и рынок перестает существовать. Явление неблагоприятного отбора (вид предконтрактного оппортунизма), которое возникает на данном рынке из-за несовершенства информации, приводит к неэффективному функционированию рыночного механизма спроса и предложения и, в конечном итоге, к исчезновению рынка услуг ЖКХ.

В целом, подобно тому, как товар является клеточкой капиталистического способа производства, качество услуг – сосредоточением совокупности общественных отношений, регулирующих через показатели конкурентоспособности в удовлетворении потребностей все сферы общественного воспроизводства: производство, распределение, обмен и потребление на микроуровне (локальный уровень I) и макроуровне (интегральный уровень II).

* Акерлоф Дж. «Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм // THESIS. 1994. № 5. С. 91–104.

Глава 2

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РЕФОРМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

2.1 РАЗДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛЬЕМ И ЕГО ОБСЛУЖИВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Последнее десятилетие было очень беспокойным для людей, работающих в жилищной сфере. Одна из самых непрестижных, казалось бы, всеми забытых отраслей, ассоциировавшаяся только с пьяным сантехником Афоней, стала предметом всеобщего внимания, одним из важных направлений реформирования экономики России. Традиционный, сложившийся за долгие годы уклад хозяйствования, основанный на системе жилищных трестов-монополистов с мощными промышленными и складскими базами, стал рушиться. Причем альтернатива всемогущим трестам выглядела для многих хозяйственников достаточно несерьезной. Разве может кто-то организовать обслуживание жилья лучше «зубров», съевших на этом деле пуд соли? И нужно ли вообще кому-нибудь еще это неблагодарное занятие по содержанию жилья?

Поэтому очень часто политические требования реформирования жилищного фонда воспринимались как необходимость поделиться имеющимися большими полномочиями с вновь придуманной структурой – службой заказчика. Что ж, полномочий было много – можно и поделиться...

Однако важно понимать, что преобразования в жилищной сфере носят совсем не политический, а сугубо экономический характер. И их причины – в крайне низкой эффективности работы этого сектора экономики.

Для того чтобы более наглядно представить это, приведем некоторые факты. Объем работ и услуг в жилищно-коммунальном хозяйстве – это около 4 % валового продукта России. Это не только один из самых больших секторов экономики страны, но и очень «затратный» сектор. Пока жилищно-коммунальные услуги за нас оплачивались бюджетом – мы мало об этом задумывались. Но бюджет в последнее время оплачивает все меньшую долю стоимости жилищно-коммунальных услуг, а население – все большую. И это разумно не только с экономической, но и с социальной точки зрения. Государство перестает дотировать богатых, которые, как правило, имеют большое по размерам жилье, и усиливает адресную помощь действительно нуждающимся малообеспеченным семьям, предоставляя им жилищные субсидии. При этом оказывается, что размер платежей для населения становится тяжелой ношей. Да и качество работ жилищников практически всегда оставляет желать лучшего. Состояние наших подъездов часто вряд ли ассоциируется с цивилизованными условиями жизни. А ведь жилье для большинства россиян – это самое дорогое в материальном плане приобретение в жизни.

Таким образом, возникает задача – снизить стоимость и повысить качество содержания жилья. У этой задачи есть два классических решения – демонаполизация и развитие конкуренции во всех сферах деятельности, где это возможно экономически и технически, а там, где невозможно (естественные локальные монополии), – создание эффективных систем регулирования. Естественные локальные монополии в пределах муниципальных образований – это, как правило, инфраструктура ресурсоснабжения жилья: электро-, газо-, теплоснабжение, водоканал. А существующие монополии в сфере обслуживания жилищного фонда – это искусственно созданные монополии, подлежащие демонаполизации. Возникает вопрос: как это делать?

Здесь следует обратиться к мировому опыту. Мировая практика накопила достаточный опыт в развитии конкурентных отношений в жилищной сфере. По существу, в рыночных условиях сложились два вида бизнеса в этом секторе экономики: бизнес по профессиональному управлению жилой недвижимостью и бизнес по выполнению различных ремесленных работ в жилых домах на подрядных условиях. Этому есть достаточно простое экономическое объяснение. Если проанализировать структуру затрат по содержанию жилья, то легко увидеть, что основное место в ней занимают те или иные технические работы. Их доля обычно превышает 90 %. Доля работ, связанных с управленческой деятельностью: техническое планирование, финансовое обеспечение, контрактная работа – не превышает 6...8 %. Это означает, что минимизация удельных издержек, связанных с принятием управленческих решений, наступает в том случае, если вы работаете на гораздо большем объеме жилищного фонда. А раз это так, то в нормальной рыночной ситуации тот, кто принимает управленческие решения по обслуживанию жилья, экономически заинтересован пригласить для выполнения технических работ нескольких подрядчиков, тех, кто предложит наилучшие для него условия.

Этот общепризнанный экономический анализ и привел к выводу о необходимости разделения функций заказчика и подрядчика.

Явные положительные результаты реформирования системы управления ЖКХ состоят в том, что разделение функций по управлению жилищным фондом и его обслуживанию, развитие договорных отношений между заказчиками и поставщиками жилищно-коммунальных услуг составляют на сегодняшний день необходимую базу для демонаполизации и формированию конкурентной среды. В результате организационного разделения функций управления жилищным фондом и его обслуживания отношения между управляющей организацией и подрядными предприятиями строятся теперь на договорной основе. Свободные договорные отношения как элемент рыночной системы и предпосылка для создания конкуренции в результате проводимой реформы долж-

ны изменить административный тип отношений, регулирующий хозяйственную деятельность посредством издания распоряжений и директив в условиях жесткого закрепления предприятий за определенными сферами деятельности и территориями.

Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что действительная свобода заключения договоров имеет место только в случае наличия и развития конкуренции, обеспечивающей необходимое многообразие договорных отношений для осуществления свободы выбора. Отсутствие конкурентной среды, т.е. сохранение монополии приводит к вынужденному заключению договоров, а такие договорные отношения не могут выполнять роль реально функционирующего регулятора экономического процесса. Это весьма наглядно продемонстрировано в городе Тамбове, где был осуществлен переход на договорные отношения путем конкурсного отбора с подрядными организациями. Договоры на обслуживание в таких случаях заключаются абсолютно формально, не вытесняя в действительности административные принципы управления.

Проявившиеся негативные тенденции сохранения монопольного положения управляющих жилищных организаций связаны в первую очередь с серьезными противоречиями интересов властей на федеральном и муниципальном уровнях. Понимание и устранение этих противоречий имеет решающее значение для успешного развития жилищной политики, поскольку реальное ее проведение в основном осуществляется на муниципальном уровне. Выявленные противоречия можно описать следующим образом.

1 Политические противоречия возникают оттого, что политическая ситуация, связанная с чередой выборов в органы власти разных уровней, не располагает к принятию серьезных стратегических решений на местах, поскольку органы местного самоуправления ориентированы главным образом на максимальную возможную стабилизацию ситуации. Реформы, связанные со структурной перестройкой городского хозяйства (пример г. Тамбов), изменением функций органов местного самоуправления, кадровыми преобразованиями, на отдельных этапах – с непопулярными социальными решениями. В связи с этим большинство руководителей органов местного самоуправления ставят перед собой краткосрочные политические цели, которые не всегда согласуются с целями долгосрочной жилищной политики.

2 Экономические и институциональные противоречия выявляются при переходе от административной экономики к созданию открытого рынка работ и услуг, подразумевающего, что органы власти путем принятия законодательных и нормативных документов формируют «правила игры» в городском хозяйстве, но сами не выступают ни хозяйствующими субъектами, ни прямыми административными руководителями. В то же время региональные и местные власти нередко отличаются желанием принимать решение за всех и напрямую участвовать в экономическом процессе. В недавнее время этому немало способствовала ситуация, когда большая часть доходов бюджета была представлена не «живыми деньгами», а суррогатами в виде зачетов, бартера и т.д. Таким образом, долгое время оставалась актуальной административная функция формирования зачетных финансовых схем, от которых зависит получение субъектами городского хозяйства ресурсов для выполнения работ.

В результате этих противоречий сложились негативные по отношению к ходу реформ факторы, в том числе такие, как:

- административное вмешательство в экономику и прямое участие администраций в хозяйственном процессе;
- система взаимозачетов с бюджетом, представляющая собой механизм консервации нерыночных отношений в городском хозяйстве.

Негативное влияние этих факторов на развитие свободных рыночных отношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг выражается, в частности, в:

- формировании служб заказчика ЖКУ как бюджетных структур местных органов власти вместо формирования рынка управления жилищным фондом;
- сохранения монопольного положения муниципальных жилищных предприятий в сфере обслуживания вместо развития конкурентной среды и привлечения эффективно работающих частных фирм;
- непрозрачности финансовых потоков и отсутствия механизмов определения действительной потребности в финансовых ресурсах для предоставления ЖКУ.

2.2 СТРУКТУРА И ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Реформа инфраструктурных отраслей российской экономики – одна из наиболее важных задач социально-экономического развития страны. Коммунальный сектор, возможно, – самый важный и сложный участок реформ, где особенно остро сталкиваются рыночные и административные подходы, где трудно найти компромисс между экономической целесообразностью и социальной необходимостью. Однако постоянная на протяжении последних пятнадцати лет деградация основных фондов, возрастающие риски катастрофических вариантов развития событий ставят общество и государство перед необходимостью принятия кардинальных решений по оздоровлению ситуации. Майский энергетический кризис в Москве послужил лишней иллюстрацией актуальности этой задачи.

Главная цель реформы коммунального сектора экономики декларируется просто и предельно понятно: обеспечение качественного, надежного и доступного предоставления гражданам жилищно-коммунальных услуг. Но если бы было все так просто, то и реформы не было бы – советская система хозяйствования с этой задачей справлялась неплохо. Во всяком случае, на выходе был вполне приемлемый, даже по сегодняшним меркам, результат. Только внутри сектора все это было очень неэффективно и затратно. А поскольку платил, в основ-

ном, не потребитель услуг, а бюджет, то и все эти проблемы граждан не касались. Смена общественной формации в стране означала и резкое сокращение участия государства в экономике.

Поэтому реформа содержит и вторую цель: оптимизацию бюджетных расходов в жилищно-коммунальном секторе, что на самом деле, конечно, означает их сокращение по сравнению с советским периодом. Задача стоит в переориентации бюджетной помощи организациям жилищно-коммунального комплекса в помощь реально нуждающимся в этом гражданам-потребителям. А обеспечение доступности услуг для большей части населения страны должно обеспечиваться путем повышения эффективности работы жилищного и коммунального секторов экономики, замены административной системы управления на экономическую, развития частной инициативы и конкуренции.

По существу речь идет о том, что жилищно-коммунальное обслуживание перестает быть общественным благом, а становится продуктом личного (вернее, семейного) потребления. А роль государства преобразуется в обеспечение доступности некоторого социального стандарта жилищно-коммунального обслуживания. Но на этом она не заканчивается. Государство еще несет обязанность обеспечить своим гражданам комфортную и безопасную среду обитания. И в перечне инструментов реализации этой обязанности обеспечение водоснабжения, водоотведения, отопления имеет далеко не последнее значение. Поэтому государство (вернее, органы местного самоуправления – в современной правовой ситуации) должно обеспечить через механизмы государственного регулирования безопасность и надежность предоставления коммунальных услуг.

Поэтому исходные цели реформы преобразуются в три главные ее задачи:

1. развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальном комплексе для повышения качества и доступности жилищно-коммунальных услуг;
2. повышение эффективности бюджетных расходов; адресная поддержка реально нуждающихся граждан в предоставлении некоторого стандарта жилищно-коммунального обслуживания;
3. регулирование коммунального комплекса для обеспечения его работоспособности и развития, надежности и безопасности предоставляемых услуг.

Как же решаются эти задачи?

В общественном сознании жилищно-коммунальная реформа в настоящее время ассоциируется в первую очередь с ростом стоимости жилищно-коммунальных услуг. И следует признать, что это действительно один из значимых результатов реформы.

Поэтому первый вопрос, который подвергся анализу экспертов, заключался в том, почему тарифы на жилищно-коммунальные услуги для населения росли в последние годы темпами, значительно опережающими инфляцию.

Сколько будут расти тарифы?

За последние четыре с половиной года тарифы на коммунальные услуги для населения в номинальном выражении выросли почти в четыре раза по сравнению с уровнем 2000 года (рис. 2.1). Реальный рост тарифов для населения (за вычетом инфляции) варьируется от полутора до двух раз относительно уровня 2000 года (рис. 2.2). Тарифы для населения на водоснабжение и отопление в реальном выражении росли наиболее быстрыми темпами.

Такая ситуация была вызвана двумя совместно действующими факторами. Одной причиной столь значительного роста тарифов является факт удерживания роста тарифов на услуги ВКХ и теплоснабжения в первые три года после финансового кризиса 1998 года. Например, в 1998 году инфляция составила больше 80 %, в то время как рост тарифов на услуги ВКХ и теплоснабжения не превысил 15 %.

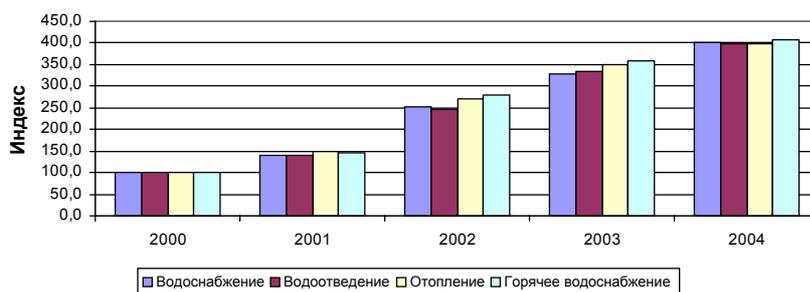
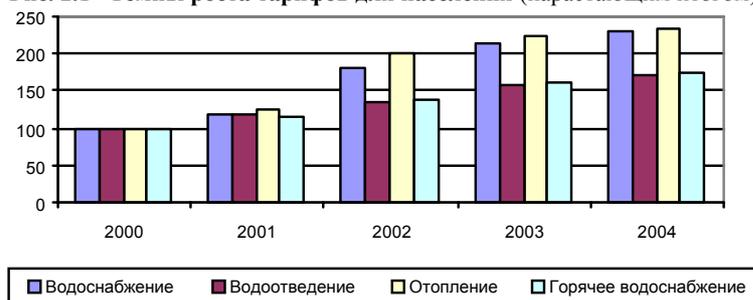


Рис. 2.1 Темпы роста тарифов для населения (нарастающим итогом)*



* Источник: Форма 22-ЖКХ, расчеты ИЭГ.

Рис. 2.2 Реальный рост тарифов для населения (нарастающим итогом)*

В последующие три года темпы роста тарифов на услуги ВКХ и теплоснабжения для населения также были существенно ниже уровня инфляции.

При всеобщем росте цен удержание тарифов на коммунальные услуги привело к образованию значительных убытков предприятий ВКХ и теплоснабжения. Практически все поступления от продажи коммунальных услуг уходило на финансирование текущей деятельности. В этот период ремонтно-восстановительные работы практически не велись, что привело к ускоренной деградации основных фондов коммунальных предприятий. В то же время, более высокая динамика роста цен в секторах электро- и газоснабжения привела к образованию значительной кредиторской задолженности коммунальных предприятий перед предприятиями-поставщиками электроэнергии и газа. Такая ситуация не могла продолжаться бесконечно долго. Начиная с 2002 года «отложенная» инфляция стала проявляться в коммунальном секторе – экономически обоснованные тарифы на коммунальные услуги стали расти темпами, существенно превышающими инфляцию.

На рис. 2.3 отображена динамика стоимости ЖКУ в сравнении с динамикой индекса потребительских цен и динамикой стоимости услуг ЖКК. Принципиальное различие между стоимостью ЖКУ и ЖКК состоит в том, что в ЖКК не учитывается стоимость электроэнергии и газа, как предоставляемых населению, так и используемых предприятиями ЖКК для предоставления собственных услуг. Таким образом, динамика стоимости услуг ЖКК «очищена» от влияния цен на электроэнергию и газ, которые в начале XXI века являлись основным двигателем роста тарифов на коммунальные услуги. Для анализа динамики изменения стоимости ЖКУ использовался федеральный стандарт стоимости ЖКУ, ежегодно утверждаемый постановлением Правительства Российской Федерации. При определенной условности этого показателя он достаточно точен для того, чтобы продемонстрировать и оценить ключевые тенденции динамики стоимости ЖКУ.

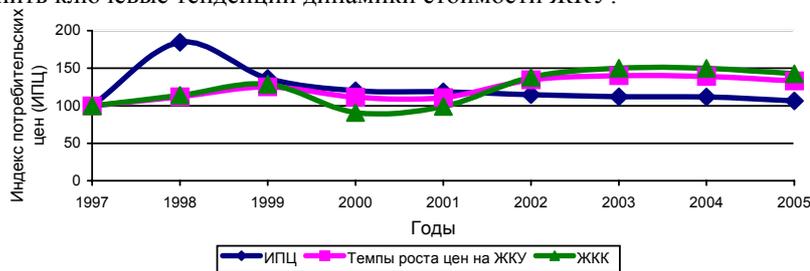


Рис. 2.3 Темпы роста собственных расходов в ЖКК по сравнению с темпами роста цен на ЖКУ и ИПЦ*

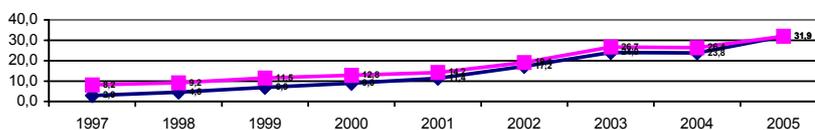


Рис. 2.4 Динамика стоимости ЖКУ на 1 м² для населения в сравнении с федеральным стандартом уровня платежей населения за ЖКУ**

Вторая причина роста тарифов для населения – достаточно резкий рост за эти годы доли оплаты населением стоимости экономически обоснованных тарифов. Если в 1999 году федеральный стандарт уровня оплаты ЖКУ населением составлял 60 %, то в 2005 он стал уже 100 % (рис. 2.4).

Кроме роста полных тарифов на коммунальные услуги за счет «отложенной» инфляции в эти же годы существенно возросла и доля оплаты граждан в полной стоимости ЖКУ. Компенсация расходов на предоставление услуг водоснабжения, водоотведения и отопления населением выросла в среднем на 8 % с 2002 года. Необходимо учесть, что данная статистика учитывает совокупные платежи граждан с учетом их снижения за счет льгот и жилищных субсидий (рис. 2.5). В совокупности с льготами и субсидиями, уровень возмещения затрат приблизился к отметке в 70 % к середине 2004 года (рис. 2.6). По состоянию на конец первого квартала 2005 года возмещение затрат населением составляет около 85 %.

Таким образом, бюджетное возмещение субсидий и льгот должно было обеспечивать в 2004 году около 20 % доходов коммунальных предприятий от предоставления услуг населению.

* Источник: Правительство РФ, МЭРиТ, расчеты ИЭГ.

** Источник: Правительство РФ, расчеты ИЭГ.

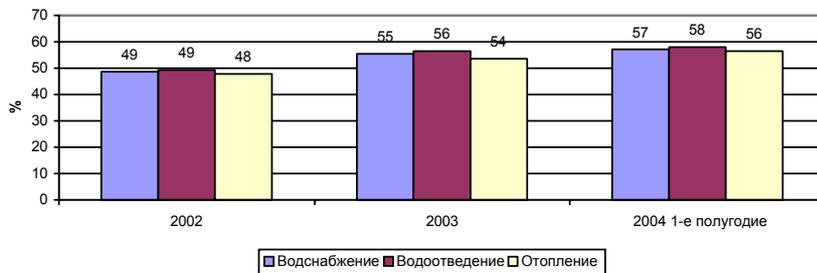


Рис. 2.5 Уровень фактического возмещения затрат населением*

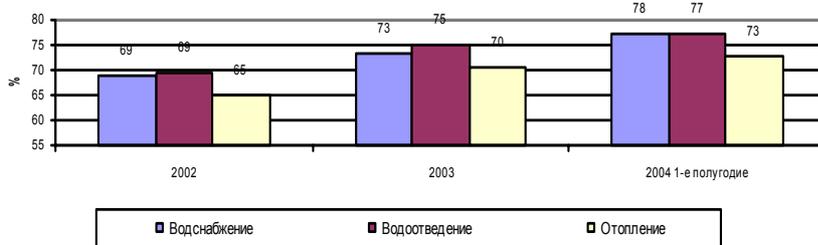


Рис. 2.6 Уровень возмещения затрат коммунальных предприятий с учетом льгот и субсидий*

Существовали опасения, что столь интенсивный рост тарифов приведет к повышению социальной напряженности среди населения. Однако на практике повышение тарифов не привело к серьезным негативным социальным последствиям. Важно разобраться – почему?

Проблема перекрестных тарифов.

Компенсация потерь от заниженных тарифов для населения происходит из двух источников: бюджетное дотирование на разницу в тарифах и перекрестное субсидирование.

Ранее была описана политика, проводимая с целью сокращения бюджетного дотирования. Теперь рассмотрим проблему перекрестного субсидирования.

Практика использования механизма перекрестного субсидирования неоднократно признавалась порочной в официальных документах**. Перекрестное субсидирование пытались неоднократно отметить, каждый раз устанавливая новые сроки и условия ликвидации. Однако перекрестное субсидирование продолжает существовать. Постановлением Правительства РФ от 30.08.2004 № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» и Постановлением Правительства РФ от 26.08.2004 № 441 «О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год» установлен срок перехода к 100-процентному возмещению гражданами экономически обоснованной стоимости жилищно-коммунальных услуг до 31 декабря 2005 года. Но это постановление предусматривает к этому времени только ликвидацию дотирования на разницу в тарифах*.

На рис. 2.7 показано соотношение тарифов для населения и тарифов для прочих потребителей к экономически обоснованному тарифу.

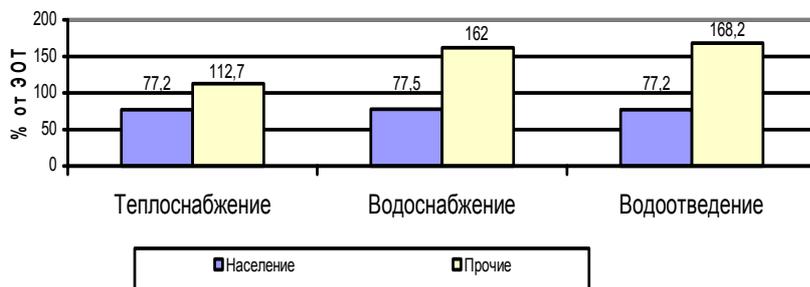


Рис. 2.7 Соотношение тарифов для потребителей и экономически обоснованный тариф (ЭОТ) в целом по России (по состоянию на 1-е полугодие 2004 г.)**

* Источник: Форма 22-ЖКХ.

** Постановление Правительства Российской Федерации от 21.08.2001 г. № 609, Постановление Правительства Москвы от 25.09.2001 г. № 865-ПП.

* Постановление Правительства РФ от 3.04.1997 № 389 «О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в отраслях естественных монополий», Постановление Правительства РФ от 26.09.1997 № 1231 «О поэтапном прекращении перекрестного субсидирования в электроэнергетике и доведении уровня тарифов на электрическую энергию для населения до фактической стоимости ее производства, передачи и распределения», Постановление Правительства от 30.08.2004 № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг».

** Источник: Форма № 22-ЖКХ 2004 г.

Отметка в 100 % отражает уровень экономически обоснованного тарифа. Из рисунка очевидно наличие перекрестного субсидирования. Так, тарифы для населения по услугам теплоснабжения составляли 77,2 % от уровня экономически обоснованного тарифа, а тарифы для прочих потребителей превышали ЭОТ на 12,7 %. Наибольший разброс тарифов обнаруживается в секторе водоотведения. Здесь тарифы для прочих потребителей превышают ЭОТ на 68,2 %, а тарифы для населения установлены на уровне 77,2 % от уровня ЭОТ.

Масштаб перекрестного субсидирования можно определить путем расчета недоплаты населения в соответствии с ЭОТ. В табл. 2.1 приведена оценка масштаба перекрестного субсидирования населения.

2.1 Масштаб перекрестного субсидирования (на 1-е полугодие 2004)*

Сектор	Недоплата населения по сравнению с ЭОТ (млрд. р.)	Переплата прочих потребителей по сравнению с ЭОТ (млрд. р.)	Бюджетное дотирование (млрд. р.)
Теплоснабжение	38,2	8,94	34,23
Водоснабжение	6,5	7,37	2,12
Водоотведение	5,4	4,08	1,70
Итого	50,1	20,39	38,05

Общая недоплата населения по услугам сектора ВКХ и теплоснабжения составила около 50 млрд. р. За счет завышенных тарифов для прочих потребителей было компенсировано 20 млрд. р. Оставшиеся 30 млрд. р. были покрыты за счет дотаций из бюджетов на разницу между установленным тарифом для населения и экономически обоснованным тарифом. Интересно отметить, что общая сумма дотаций и субсидирования прочими потребителями превосходит сумму недоплаты населения на 8 млрд. р. Характер этого излишка в доходах коммунальных предприятий определить сложно из-за непрозрачной системы установления тарифов.

Как будут расти тарифы дальше?

Практически все эксперты, участвовавшие в обсуждении, сходятся на том, что для формирования реальных рыночных условий в секторе тарифы на коммунальные услуги для населения в целом по России в ближайшие годы будут расти темпами выше уровня инфляции.

Главные причины роста тарифов:

- прекращение дотирования предприятий ЖКХ в ближайшее время;
- ликвидация перекрестных тарифов в секторе водоснабжения и водоотведения;
- частичное решение за счет роста тарифов проблем кредиторской задолженности коммунальных предприятий;
- переоценка основных фондов и увеличение амортизационных отчислений;
- учет в тарифах реальных инвестиционных потребностей в модернизации коммунальной инфраструктуры.

При этом следует выделить два главных тезиса.

1 Большая часть пути, связанного с ростом тарифов для населения, уже пройдена. Эффект «отложенной» инфляции больше не будет сказываться существенным образом на росте тарифов.

2 Существенно возрастет региональная дифференциация в изменении тарифов. На сегодня в России немало мест, где население уже оплачивает полную стоимость жилищно-коммунальных услуг. В то же время есть регионы (к ним относится и Москва), где население оплачивает менее 60 % полной стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Общая стоимость жилищно-коммунальных услуг для населения в 2005 году оценивается в величину порядка 800 млрд. р. Объем дотирования составляет 15 % или около 90 млрд. р. Объем перекрестных платежей в водоснабжении, водоотведении и теплоснабжении составляет 20 млрд. р. Если принять инфляцию в 2005 году на уровне 10 %, то для того, чтобы переложить на население полное бремя по оплате жилищно-коммунальных услуг и обеспечить компенсацию инфляции в жилищно-коммунальном секторе, тарифы для населения в 2006 году в среднем по стране должны вырасти на 24 %. В 2005 году они выросли на 30 %. При этом есть шанс решить все многолетние проблемы изменения системы финансирования ЖКХ. Очевидно, что это не случится в один год, и в регионах ситуация будет существенно варьироваться. Но главное – подчеркнуть, что это задача решаемая.

Что касается остальных выделенных причин роста тарифов на коммунальные услуги для населения, то здесь следует признать следующее. С одной стороны, все эти причины существуют и обуславливают тенденции роста тарифов. С другой стороны, в секторе водоснабжения и водоотведения технологические потери воды и тепла доходят до 40 % и более. Кроме того, существует огромная управленческая неэффективность, приводящая к увеличению затрат. Так или иначе, все это технологическая и управленческая неэффективность оплачивается потребителями. Ресурсы для ее снижения – около 30 %. Таким образом, повышение эффективности может дать финансовый источник для решения названных проблем без роста тарифов. Следовательно, задача

* Источник: Форма № 22-ЖКХ, расчеты ИЭГ.

должна заключаться в том, чтобы перечисленные проблемы, требующие дополнительных финансовых ресурсов, решались не за счет повышения тарифов, а за счет повышения эффективности работы предприятий коммунального комплекса.

Необходимо отметить, что при оценке роста стоимости тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения необходимо также учитывать внешние для коммунального сектора факторы. В первую очередь речь идет о динамике изменения тарифов на электроэнергию и газ. Поставка этих энергоресурсов не только входит в перечень коммунальных услуг. Газ – основной вид топлива в теплоснабжении. Доля электроэнергии в стоимости воды составляет до 30 % и более. Как в электроснабжении, так и в газоснабжении существуют значительные проблемы с перекрестными тарифами. Объем перекрестного субсидирования в электроэнергетике оценивается в 93 млрд. р. в 2004 году. Разница внутренних цен на газ для населения с рыночными ценами на границе страны оценивается более, чем в три раза. Поэтому динамика цен на электроэнергию и газ будет иметь критическое значение в изменении тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Следовательно, вывод заключается в том, что тарифы на жилищные и коммунальные услуги будут расти, но существенно более низкими темпами, чем это было в последние годы. Кроме того, критически большое значение для изменения тарифов на ЖКУ будет иметь динамика изменения цен на электроэнергию и газ.

В дальнейшем мы приведем прогнозные расчеты значений тарифов на жилищно-коммунальные услуги для разных макроэкономических сценариев развития экономики России и сценариев изменения тарифов. Но поскольку доступность тарифов для населения определяется в первую очередь эффективностью социальной политики в этом направлении, то первоначально рассмотрим положение дел в этой сфере.

2.3 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ: ИНСТРУМЕНТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

В настоящее время существуют два работающих параллельно механизма социальной поддержки населения в оплате жилищно-коммунальных услуг. Один – старый, неэффективный, еще с советских времен, существенно увеличенный в результате популистской социальной политики во второй половине 90 годов XX столетия, – это льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг. Второй механизм – программа жилищных субсидий, вновь созданная в начале девяностых, ориентированная на адресную помощь бедным семьям в зависимости от их доходов. Сравним эффективность их работы.

Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Единственным критерием предоставления льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг является принадлежность гражданина хотя бы к одной или нескольким определенным категориям граждан, установленным нормативно-законодательными актами Российской Федерации.

Федеральным законодательством определены категории граждан, которым льготы по оплате всех жилищно-коммунальных услуг предоставляются только самому льготнику (инвалиды, почетные доноры), а также категории граждан, которым льготы предоставляются на всех членов семьи (многодетные семьи, лица, подвергшиеся политическим репрессиям, Герои Российской Федерации и др.). Есть категории граждан, которым льготы по оплате жилищных услуг предоставляются с учетом членов семей, а по оплате коммунальных услуг – только одному льготнику (участники Великой Отечественной войны, бывшие несовершеннолетние узники концлагерей и др.).

Льготы могут предоставляться как по оплате всех жилищно-коммунальных услуг (ветеранам труда), так и по оплате только жилищных услуг (ветеранам боевых действий), или только коммунальных услуг (почетным донорам России). Льготы могут предоставляться в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг – по закону «О ветеранах», а могут предоставляться без учета норм и нормативов, как, например, для инвалидов.

Установленный объем предоставляемых льгот для разных категорий льготников различен. Для одних категорий граждан скидка со стоимости услуг предоставляется в размере 100 % (Герои Российской Федерации и др.), для других – 50 % (участники Великой Отечественной войны и др.), для третьих – 30 % (многодетные семьи). При этом не всем категориям граждан объем предоставляемых льгот жестко установлен в нормативно-законодательных актах: для некоторых категорий установлен либо верхний, либо нижний объема предоставляемых льгот. Таким образом, на федеральном уровне единый порядок предоставления гражданам льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг отсутствует. Существующая система предоставления льгот крайне запутанна из-за большого количества нормативно-законодательных актов и множества факторов, учитываемых при предоставлении льгот. Нормативно не упорядочен механизм предоставления льгот гражданину, имеющему право на льготы по двум и более основаниям, равно как и семьям, имеющим в своем составе двух и более льготников.

Помимо этого органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе в пределах своей компетенции и имеющихся бюджетных средств принимать решения о дополнительных, не предусмотренных федеральным законодательством, мерах социальной защиты граждан.

По итогам 2004 года льготы по оплате ЖКУ получают 35,43 млн. человек. Наиболее многочисленной категорией граждан, имеющих льготы по оплате ЖКУ (почти половина от общей численности получателей льгот), являются граждане, получившие право на льготы в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах», – 18,87 млн. человек по итогам 2004 года, что соответствует более чем 13 % общей численности населения России. В свою очередь, среди граждан, относящихся к этой категории, более 80 % имеют льготы по оплате ЖКУ на основании принадлежности к категории «Ветераны труда». Второй по численности категорией льготников

являются граждане–инвалиды. По итогам 2004 года на их долю приходится более четверти от общего количества граждан, имеющих льготы по оплате ЖКУ (9,769 млн. человек, или 6,8 % общей численности населения Российской Федерации).

До 2003 года третьей по численности категорией граждан, имеющих льготы по оплате ЖКУ, были военнослужащие и члены их семей: в 2002 году на их долю приходилось более 10 % от общей численности льготников, а общее количество льготников этой категории составило 5,3 млн. человек.

К числу значительных по численности льготных категорий также относятся (рис. 2.8) члены многодетных семей специалисты, работающие в сельской местности, граждане, подвергшиеся политическим репрессиям.

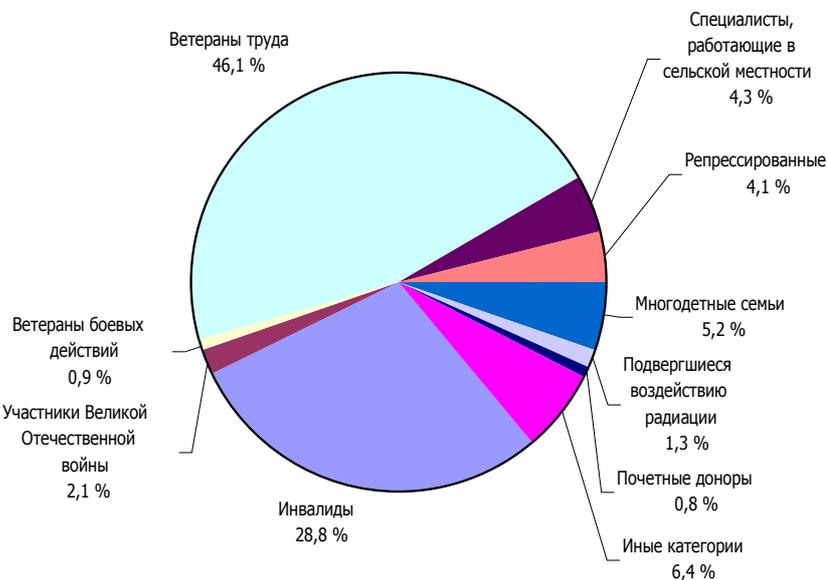


Рис. 2.8 Структура численности граждан, имеющих льготы по оплате ЖКУ*

Наиболее дорогостоящим является предоставление льгот по оплате ЖКУ гражданам, имеющим право льготной оплаты в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах». За три месяца 2005 года расходы на предоставление льгот данной категории составили 9,9 млрд. р. из 18,32 млрд. р. в целом по всем льготным категориям, т.е. более половины от общей величины затрат на предоставление льгот по оплате ЖКУ.

По Российской Федерации затраты предприятий на предоставление гражданам льгот за 2004 год были компенсированы на 78,7 %. Системное недофинансирование предоставленных льгот со стороны бюджетов разных уровней является одной из наиболее серьезных финансовых проблем, которые сдерживают развитие реальных рыночных отношений в секторе, и с которыми сталкиваются организации жилищно-коммунального комплекса.

Кроме того, предоставление льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг является неэффективным механизмом социальной поддержки населения, поскольку часто помощь оказывается совсем не тем, кто в ней реально нуждается.

Программа субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Параллельно с повышением уровня оплаты населением стоимости жилищно-коммунальных услуг с 1994 года в России реализуется программа жилищных субсидий – первая общероссийская программа оказания адресной социальной помощи семьям в зависимости от их доходов, которая, по данным Минпромэнерго России за 2004 год, охватывает 13,1 % российских семей.

Согласно Закону «Об основах федеральной жилищной политики» в редакции от 24.12.1992 г. № 4218-1 программа адресных жилищных субсидий основывалась на принципах, согласно которым семья за проживание в жилище, определенном в рамках муниципального образования как социальное по площади и набору жилищно-коммунальных услуг, должна платить не более определенного процента от семейного дохода. Размер жилищной компенсации (субсидии) рассчитывается как разница между размером платежа за жилищно-коммунальные услуги по социальным нормам и нормативам и установленным максимально допустимым процентом семейного дохода. Стандарт максимально допустимой доли совокупного семейного дохода устанавливается Правительством Российской Федерации, которое постепенно увеличивало его значение с 10 % в 1994 г. * до 22 % в 2001 году **, последнее значение действует и в настоящее время.

В 1996 г. Закон «Об основах федеральной жилищной политики» претерпел серьезные изменения в отношении принципов предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Государственной Думой для граждан, имеющих совокупный доход семьи на одного человека ниже установленного прожиточного минимума, было введено иное основание предоставления жилищных субсидий: собственные расходы на оплату

* Источник: Форма № 26-ЖКХ, расчеты ИЭГ.

** Постановление Совета Министров РФ от 22.09.1993 № 935 «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг».

*** Постановление Правительства РФ от 15.12.2000 № 965 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2000-2001 годы».

жилья и коммунальных услуг граждан с доходом ниже прожиточного минимума не должны превышать половину установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, который для целей начисления жилищных субсидий составляет 100 р. Это дополнение получило наименование «второго основания» предоставления жилищных субсидий.

После внесения указанного изменения и практически до 2004 года для семей, чей среднедушевой доход не превышал прожиточного минимума, субсидией покрывалась разница между расчетным размером платежа за ЖКУ и вносимым платежом в размере 50 р. на человека. Введение «второго основания» начисления субсидий привело к негативным социальным и экономическим последствиям для данной программы социальной поддержки населения: работа служб жилищных субсидий была осложнена методически, возросла вероятность фальсификации информации о доходах со стороны населения, при этом увеличились расходы бюджетов и появились трудности при прогнозировании потребности в жилищных субсидиях. В то же время, по данным опросов, до 2004 года «вторым основанием» пользовались почти 80 % получателей жилищных субсидий, причем размер субсидии зачастую в 10 – 20 раз превышал размер «наличного» платежа семьи за ЖКУ.

В мае 2003 года в Закон «Об основах федеральной жилищной политики» вновь были внесены изменения*, фактически отменившие «второе основание» начисления жилищных субсидий. Вместо него введен более мягкий режим расчета субсидий для семей с доходами ниже прожиточного минимума: максимально допустимая доля расходов на ЖКУ в совокупном доходе семьи применяется с уменьшающим коэффициентом, равным отношению душевого дохода к прожиточному минимуму. Этот режим закреплен в Жилищном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 марта 2005 года.

В 2003 – первом полугодии 2004 года субъекты Российской Федерации один за другим приняли региональные нормативные акты, изменившие порядок предоставления жилищных субсидий на основании новой редакции закона. В результате уже в первом полугодии 2004 года по данным Минпромэнерго России численность получателей жилищных субсидий по России в целом сократилась на 8%*, а по ряду регионов – на 15...40%. Многие семьи с доходами, близкими к прожиточному минимуму, которые ранее получали субсидии по «второму основанию», оказались вне программы, либо размер полагающейся им субсидии уменьшился настолько, что участие в программе потеряло для них привлекательность.

Следует отметить, кроме того, существующую до настоящего времени проблему отсутствия единой для всех регионов методики предоставления гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Эту проблему частично решили законодатели, определившие, что впредь порядок предоставления жилищных субсидий устанавливает только Правительство России. Регионам и муниципальным образованиям дано право устанавливать на своей территории стандарты, используемые только для расчета размера субсидий: стоимости ЖКУ, нормативной площади жилья и максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в доходе семьи. Таким образом, основными задачами совершенствования программы субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, требующими разрешения в ближайшие годы, являются:

- необходимость смягчения последствий отмены «второго основания» для получателей жилищных субсидий и обеспечение участия в программе жилищных субсидий наименее социально защищенных семей;
- формирование единого федерального порядка и разработка детальной методики предоставления жилищных субсидий.

В целом программа субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг является эффективно работающим инструментом социальной защиты населения, которая может служить индикатором политики оплаты ЖКУ.

Формирование универсальной социально-рыночной модели программы бездотационного развития ЖКХ в современных условиях становится едва ли не самым важным условием стабилизации социально-экономического развития.

Наиболее значимые недостатки в работе ЖКХ, без устранения которых невозможно вести речь о нормальном функционировании отрасли, повышении надежности и качества предоставляемых услуг, стабилизации тарифов для потребителей, по мнению многих экспертов, связаны прежде всего с неэффективностью системы управления.

Существующие проблемы вызваны, в основном, следующими причинами:

- многозвенность системы управления, дублирование практически всех функций, что приводит к значительному снижению оперативности при принятии управленческих решений, «размыванию» ответственности;
- высокая степень дотационности отрасли, что не способствует повышению заинтересованности производителей в эффективности и качестве их работы, не дает возможности потребителю влиять на количество и качество жилищно-коммунальных услуг;

* Федеральный закон от 6.05.2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг».

* С 31 декабря 2003 г. до 30 июня 2004 г.

- чрезмерная централизация управления коммунальными предприятиями в муниципальных органах власти и управления, влияющая на качество принимаемых решений «сверху» чаще всего политиками, а не профессионалами, особенно в сфере распределения и без того незначительных ресурсов;
- отсутствие конкуренции производителей в сфере предоставления услуг ЖКХ;
- высокий уровень затрат и сверхнормативных потерь всех видов ресурсов, а также стимулов снижения издержек, новаторства, внедрения новой техники и технологий;
- хронический дефицит бюджетного финансирования, отсутствие средств на модернизацию, на инновационные решения в развитии ЖКХ, что приводит к неуклонному снижению производительности, разрушению материальной базы.

2.4 АНАЛИЗ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ

Свод договорных отношений по социальному найму жилого помещения представлен в табл. 2.2 – 2.4.

2.2 Права нанимателя и наймодателя в системе ЖКХ

Наниматель	Наймодатель
Гражданин (Ст. 60 ЖК РФ)	1 Собственник жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда. 2 Уполномоченное лицо (Ст. 60 ЖК РФ)
Требовать от наймодателя своевременного проведения капитального ремонта жилого помещения, надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг (Ст. 66, 67 ЖК РФ)	Право требовать своевременного внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги (Ст. 65 ЖК РФ)
При неисполнении или ненадлежащем исполнении наймодателем жилого помещения по договору социального найма обязанностей по своевременному проведению капитального ремонта сданного внаем жилого помещения, общего имущества в многоквартирном доме и устройств, находящихся в жилом помещении и предназначенных для предоставления коммунальных услуг, наниматель по своему выбору вправе потребовать уменьшения платы за пользование занимаемым жилым помещением, общим имуществом в многоквартирном доме, либо возмещение своих расходов на устранение недостатков жилого помещения и (или) общего имущества в многоквартирном доме, либо возмещение убытков, причиненных ненадлежащим исполнением или неисполнением указанных обязанностей наймодателя (Ст. 67, 76, 78, 80 ЖК РФ)	

Продолжение табл. 2.2

Наниматель	Наймодатель
Имеет право сдавать жилое помещение в поднаем. Договор поднайма жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, является возмездным. Поднаниматель не приобретает самостоятельное право пользования жилым помещением (Ст. 157, 159 ЖК РФ)	Право требовать своевременного внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги (Ст. 65 ЖК РФ)
Имеет право разрешить безвозмездное проживание временно проживающим. Временные жильцы не обладают самостоятельным правом пользования соответствующим жилым помещением (Ст. 159 ЖК РФ)	

Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – субсидии) предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемого по правилам части 6 настоящей статьи, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются субъектом Российской Федерации

2.3 Обязанности нанимателя и наймодателя в системе ЖКХ

Наниматель	Наймодатель
Проводить текущий ремонт жилого помещения (Ст. 67 ЖК РФ)	Принимать участие в надлежащем содержании и в ремонте общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится сданное внаем жилое помещение (Ст. 65 ЖК РФ)
Своевременно вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится ежемесячно до десятого числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором управления многоквартирным домом (Ст. 67, 155 ЖК РФ)	Осуществлять капитальный ремонт жилого помещения. Обеспечивать предоставление нанимателю необходимых коммунальных услуг надлежащего качества (Ст. 153 ЖК РФ)
Информировать наймодателя в установленные договором сроки об изменении оснований и условий, дающих право пользования жилым помещением по договору социального найма (Ст. 70 ЖК РФ)	До заселения жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов в установленном порядке расходы на содержание жилых помещений и коммунальные услуги несут соответственно органы государственной власти и органы местного самоуправления или уполномоченные ими лица (Ст. 154, 155 ЖК РФ)
Вселение в жилое помещение граждан в качестве членов семьи нанимателя влечет за собой изменение соответствующего договора социального найма жилого помещения в части необходимости указания в данном договоре нового члена семьи нанимателя. Наниматели жилых помещений по договору социального найма государственного или муниципального жилищного фонда вносят плату за пользование жилым помещением (плату за наем) наймодателю этого жилого помещения (Ст. 153, 155 ЖК РФ)	Если размер вносимой нанимателем жилого помещения платы меньше, чем размер платы, установленный договором управления, оставшаяся часть платы вносится наймодателем этого жилого помещения в согласованном с управляющей организацией порядке. Капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме проводится за счет собственника жилищного фонда. Обязанность по оплате расходов на капитальный ремонт многоквартирного дома распространяется на всех собственников помещений в этом доме с момента возникновения права собственности на помещения в этом доме (Ст. 158, 159 ЖК РФ)

Наниматель	Наймодатель
<p>Наниматели жилых помещений по договору социального найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в многоквартирном доме, управление которым осуществляется юридическим лицом независимо от организационно-правовой формы или индивидуальным предпринимателем (далее – управляющая организация), вносят плату за содержание и ремонт жилого помещения, а также плату за коммунальные услуги этой управляющей организации.</p> <p>Обязанность по внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги возникает у нанимателя жилого помещения по договору социального найма с момента заключения такого договора.</p>	<p>Финансирование расходов на предоставление субсидий осуществляется из местных бюджетов за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации, а для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – из бюджетов данных субъектов Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации на цели, указанные в настоящей части, из федерального бюджета может передаваться финансовая помощь, рассчитанная исходя из федеральных стандартов, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.</p>

2.4 Ответственность нанимателя и наймодателя в системе ЖКХ

Наниматель	Наймодатель
<p>Наниматель несет ответственность перед наймодателем за действия граждан, постоянно проживающих совместно с ним, которые нарушают условия договора найма жилого помещения.</p> <p>Граждане, постоянно проживающие вместе с нанимателем, могут, известив наймодателя, заключить с нанимателем договор о том, что все граждане, постоянно проживающие в жилом помещении, несут совместно с нанимателем солидарную ответственность перед наймодателем. В этом случае такие граждане являются сонанимателями.</p> <p>Временные жильцы не обладают самостоятельным правом пользования жилым помещением. Ответственность за их действия перед наймодателем несет наниматель.</p> <p>Ответственным перед наймодателем по договору найма жилого помещения остается наниматель при сдаче жилого помещения в поднаем.</p> <p>Договор найма жилого помещения может быть расторгнут в судебном порядке по требованию наймодателя в случаях: невнесения нанимателем платы за жилое помещение за шесть месяцев, если договором не установлен более длительный срок, а при краткосрочном найме – в случае невнесения платы более двух раз по истечении установленного договором срока платежа.</p>	<p>Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений.</p> <p>Нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов и (или) жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений либо порядка и правил признания их непригодными для постоянного проживания и перевода их в нежилые, а равно переоборудование жилых домов и (или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника), если переоборудование существенно изменяет условия пользования жилым домом и (или) жилым помещением, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда.</p> <p>Нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами.</p>

Наниматель	Наймодатель
<p>По решению суда нанимателю может быть предоставлен срок не более года для устранения им нарушений, послуживших основанием для расторжения договора найма жилого помещения. Если в течение определенного судом срока наниматель не устранит допущенных нарушений или не примет всех необходимых мер для их устранения, суд по повторному обращению наймодателя принимает решение о расторжении договора найма жилого помещения. При этом по просьбе нанимателя суд в решении о расторжении договора может отсрочить исполнение решения на срок не более года.</p> <p>Лица, несвоевременно и (или) не полностью внесшие плату за жилое помещение и коммунальные услуги (должники), обязаны уплатить кредитору пени в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на момент оплаты, от невыплаченных в срок сумм за каждый день просрочки, начиная со следующего дня после наступления установленного срока оплаты по день фактической выплаты включительно. Увеличение установленного в настоящей части размера пеней не допускается.</p> <p>В случае расторжения договора найма жилого помещения наниматель и другие граждане, проживающие в жилом помещении к моменту расторжения договора, подлежат выселению из жилого помещения на основании решения суда (Ст. 76, 80, 83, 90, 105, 155 ЖК РФ)</p>	<p>Нарушение нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда. Финансирование расходов на предоставление субсидий осуществляется из местных бюджетов за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации, а для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга – из бюджетов данных субъектов Российской Федерации. Субъектам Российской Федерации на цели, указанные в настоящей части, из федерального бюджета может передаваться финансовая помощь, рассчитанная исходя из федеральных стандартов, устанавливаемых Правительством Российской Федерации (Ст. 7.22, 7.23. КоАП РФ)</p>

Члены семьи нанимателя жилого помещения (Ст. 69 ЖК РФ)

К членам семьи нанимателя жилого помещения по договору специализированного найма относятся проживающие совместно с ним его супруг, а также дети и родители данного нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, если они вселены нанимателем в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в судебном порядке.

Члены семьи нанимателя жилого помещения по договору специализированного найма имеют равные с нанимателем права и обязанности.

Дееспособные члены семьи нанимателя жилого помещения по договору специализированного найма несут солидарную с нанимателем ответственность по обязательствам, вытекающим из договора социального найма.

Если гражданин перестал быть членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, но продолжает проживать в занимаемом жилом помещении, за ним сохраняются такие же права, какие имеют наниматель и члены его семьи. Указанный гражданин самостоятельно отвечает по своим обязательствам, вытекающим из соответствующего договора социального найма.

Члены семьи нанимателя служебного жилого помещения (Ст. 31, 100 ЖК РФ)

Члены семьи нанимателя служебного жилого помещения имеют право пользования данным жилым помещением наравне с его нанимателем, если иное не установлено соглашением между нанимателем и членами его семьи. Члены семьи нанимателя жилого помещения обязаны использовать данное жилое помещение по назначению, обеспечивать его сохранность.

Дееспособные члены семьи нанимателя жилого помещения несут солидарную с нанимателем ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования данным жилым помещением, если иное не установлено соглашением между нанимателем и членами его семьи.

В случае прекращения семейных отношений с нанимателем жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи нанимателя этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между нанимателем и бывшим членом его семьи. Если у бывшего члена семьи нанимателя жилого помещения отсутствуют основания приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также если имущественное положение бывшего члена семьи нанимателя жилого помещения и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением, право пользования жилым помещением, принадлежащим указанному нанимателю, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок на основании решения суда. При этом суд вправе обязать нанимателя жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых наниматель исполняет алиментные обязательства, по их требованию.

Собственник жилого помещения

Доля обязательных расходов на содержание общего имущества в коммунальной квартире, бремя которых несет собственник комнаты в данной квартире, определяется долей в праве общей собственности на общее имущество в данной квартире указанного собственника (Ст. 43 ЖК РФ).

Обязанности

Собственник жилого помещения несет бремя содержания данного помещения и, если данное помещение является квартирой, общего имущества собственников помещений в соответствующем многоквартирном доме, а собственник комнаты в коммунальной квартире несет также бремя содержания общего имущества собственников комнат в такой квартире, если иное не предусмотрено федеральным законом или договором (Ст. 30 ЖК РФ).

Решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принятое в установленном настоящим Кодексом порядке, по вопросам, отнесенным к компетенции такого собрания, является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе для тех собственников, которые не участвовали в голосовании (Ст. 46 ЖК РФ).

Обязанность по внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги возникает у собственника жилого помещения с момента возникновения права собственности на жилое помещение (Ст. 153 ЖК РФ).

Неиспользование собственниками, нанимателями и иными лицами помещений не является основанием невнесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги. При временном отсутствии граждан внесение платы за отдельные виды коммунальных услуг, рассчитываемой исходя из нормативов потребления, осуществляется с учетом перерасчета платежей за период временного отсутствия граждан в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации (Ст. 155 ЖК РФ).

Ответственность

Лица, несвоевременно и (или) не полностью внесшие плату за жилое помещение и коммунальные услуги (должники), обязаны уплатить кредитору пени в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на момент оплаты, от не выплаченных в срок сумм за каждый день просрочки начиная со следующего дня после наступления установленного срока оплаты по день фактической выплаты включительно (Ст. 155 ЖК РФ).

Права

Собственник жилого помещения вправе предоставить во владение и (или) в пользование принадлежащее ему на праве собственности жилое помещение гражданину на основании договора найма, договора безвозмездного пользования или на ином законном основании, а также юридическому лицу на основании договора аренды или на ином законном основании с учетом требований, установленных гражданским законодательством, Жилищным Кодексом РФ (Ст. 30 ЖК РФ).

Права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении

К членам семьи собственника жилого помещения относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи (Ст. 31 ЖК РФ).

Члены семьи собственника жилого помещения имеют право пользования данным жилым помещением наравне с его собственником, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи. Члены семьи собственника жилого помещения обязаны использовать данное жилое помещение по назначению, обеспечивать его сохранность (Ст. 31 ЖК РФ).

Дееспособные члены семьи собственника жилого помещения несут солидарную с собственником ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования данным жилым помещением, если иное не установлено соглашением между собственником и членами его семьи (Ст. 31 ЖК РФ).

В случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. Если у бывшего члена семьи собственника жилого помещения отсутствуют основания приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением, а также если имущественное положение бывшего члена семьи собственника жилого помещения и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением, право пользования жилым помещением, принадлежащим указанному собственнику, может быть сохранено за бывшим членом его семьи на определенный срок на основании решения суда. При этом суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет алиментные обязательства, по их требованию (Ст. 31 ЖК РФ).

По истечении срока пользования жилым помещением, установленного решением суда, принятым с учетом положений части 4 настоящей статьи, соответствующее право пользования жилым помещением бывшего члена

семьи собственника прекращается, если иное не установлено соглашением между собственником и данным бывшим членом его семьи. До истечения указанного срока право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника прекращается одновременно с прекращением права собственности на данное жилое помещение этого собственника или, если отпали обстоятельства, послужившие основанием для сохранения такого права, на основании решения суда (Ст. 31 ЖК РФ).

Бывший член семьи собственника, пользующийся жилым помещением на основании решения суда, принятого с учетом положений части 4 настоящей статьи, имеет права, несет обязанности и ответственность, предусмотренные частями 2-4 настоящей статьи (Ст. 31 ЖК РФ).

Гражданин, пользующийся жилым помещением на основании соглашения с собственником данного помещения, имеет права, несет обязанности и ответственность в соответствии с условиями такого соглашения (Ст. 31 ЖК РФ).

Гражданин, которому по завещательному отказу предоставлено право пользования жилым помещением на указанный в соответствующем завещании срок, пользуется данным жилым помещением наравне с собственником данного жилого помещения. По истечении установленного завещательным отказом срока пользования жилым помещением право пользования им у соответствующего гражданина прекращается, за исключением случаев, если право пользования данным жилым помещением у соответствующего гражданина возникло на ином законном основании (Ст. 33 ЖК РФ).

Дееспособный гражданин, проживающий в жилом помещении, предоставленном по завещательному отказу, несет солидарную с собственником такого жилого помещения ответственность по обязательствам, вытекающим из пользования таким жилым помещением, если иное не предусмотрено соглашением между указанными собственником и гражданином (Ст. 33 ЖК РФ).

Гражданин, проживающий в жилом помещении на основании договора пожизненного содержания с иждивением, пользуется жилым помещением на условиях, которые предусмотрены статьей 33 ЖК РФ, если иное не установлено договором пожизненного содержания с иждивением (Ст. 34 ЖК РФ).

2.5 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС И БИЗНЕС: ПРОГРАММА ОЗДОРОВЛЕНИЯ

Главный недостаток современной стратегии ЖКХ в рамках существующей нормативно-правовой базы состоит в том, что единственным источником изыскания дополнительных средств в этой сфере по-прежнему традиционно рассматриваются прямые затраты из бюджетов разных уровней, а при острой необходимости, в случаях аварий, техногенных катастроф – дополнительные средства МЧС за счет резервного фонда, который также не безразмерен и оголяет другие статьи бюджетов.

Ограниченность бюджетных средств не позволяет даже частично снять существующие проблемы, а возможности привлечения внебюджетных активов остаются без внимания. В результате снижается качество услуг и комфортность нашей жизни, возникают техногенные аварии с массой непредвиденных последствий. При этом активно навязывается мнение о неэффективности государственного муниципального управления ЖКХ. Разрешение накопившихся проблем многие эксперты видят в передаче этой отрасли в частную собственность.

А как быть с неперспективными предприятиями и объектами ЖКХ, коих сегодня в России абсолютное большинство? И куда девать замерзающих в своих квартирах, вдыхающих вредные испарения неубранных нечистот, застревающих в неисправных лифтах, потребляющих иные недоброкачественные коммунальные услуги миллионы наших соотечественников, имеющих дело с «неперспективными» предприятиями и коммуникациями ЖКХ? И на сколько «высокоприбыльных» объектов хватит этих аккумулированных 500 млн долл.? А можно ли быть уверенным в том, что совет директоров компании РКС, проанализировав реальную обстановку, не решит перенацелить эти средства на еще более высокоприбыльные объекты? Особую озабоченность у населения вызывает перманентное повышение тарифов на коммунальные услуги.

С неустойчивым положением ЖКХ, большинство предприятий которого уверенно движутся к банкротству, мириться нельзя. Ведь уровень обеспечения населения первейшими потребностями – это и есть критерий социально-экономической и политической стабильности общества, определяющий меру цивилизации и благополучия нации.

Правительство РФ, Госстрой РФ и администрации ряда регионов заинтересованы в привлечении инвестиций со стороны крупного бизнеса в ЖКХ. Однако, как свидетельствует мировая практика, подобные инвестиции неизбежно сопровождаются существенным повышением платы за услуги, что в свою очередь вызывает крайнее недовольство населения. В Боливии, например, коммунальные тарифы, резко поднятые приглашенными туда американскими коммунальными компаниями, спровоцировали в г. Кочабамба социальные столкновения – настоящую революцию.

Приход крупного бизнеса в ЖКХ, конечно же, дело знаменательное. Наиболее прибыльные сферы его приложения, прежде всего в нефтегазодобывающей, нефтехимической промышленности, столичном строительстве, в иных высокоприбыльных отраслях уже поделены, и сверхвысокие прибыли получены. Под воздействием внутриотраслевой конкуренции, согласно действию закона убывающей полезности, происходит снижение нормы прибыли при каждом последующем вложении, начиная с определенного порога достаточности предложения, удовлетворяемого спросом. Бизнес всегда находится в поиске новых эффективных сфер приложения.

Инвестирование средств в коммунальные системы представителями крупного бизнеса потребует скорейшего погашения произведенных затрат и роста прибыльности вложений, а это может быть достигнуто через неизбежное увеличение наиболее легкой составляющей – повышения тарифов, что вполне соответствует монополистическим тенденциям крупного бизнеса.

Иное решение проблемы предлагает муниципальная программа реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса, разработанная инициативной группой ученых и специалистов Управления делами Президента РФ, РАГС. Целью программы является создание и освоение новой модели бездотационного экономического развития базовых предприятий ЖКХ на принципах самокупаемости и самофинансирования. Для этого необходимо создание корпоративной системы организации комплексного управления производственными и сервисными хозяйствами ЖКХ в процессе их перевода на частную или концессионную основу, развитие которых будет осуществляться благодаря преимуществам малого предпринимательства и муниципально-го самоуправления, способствующим возрождению самостоятельности, инициативы, ответственности предпринимателей и руководителей всех уровней, стимулированию их экономической активности. Такая форма организации позволит привлекать значительные объемы внебюджетного финансирования как за счет собственных (предпринимательских), так и привлеченных средств.

Задачи реформирования ЖКХ на уровне Российской Федерации, согласно концепции реформы, будет решать некоммерческое партнерство «Российский жилищно-коммунальный консорциум» (НП «РЖКК»). Консорциум становится государственным агентом по претворению в жизнь Федеральной целевой программы «Жилище» на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также координационным центром стратегического управления формируемыми региональными и муниципальными корпорациями ЖКХ (далее корпорациями), способным действовать в их интересах, рационально используя ресурс влияния (поддержки) федерального уровня в регионах.

НП «ТГЖП» призвано решать следующие основные задачи:

- объединение в рамках всероссийского некоммерческого партнерства всех структур, заинтересованных в проведении реформирования и модернизации ЖКК в соответствии с утвержденной федеральной программой;
- участие в формировании региональных и муниципальных организационных структур по реформированию и управлению функциональной деятельностью жилищно-коммунальных комплексов на местах;
- всемерное содействие финансовому оздоровлению предприятий жилищно-коммунального комплекса;
- содействие привлечению инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс;
- поддержка муниципальных жилищно-коммунальных корпораций в получении целевых средств на реформирование, модернизацию основных фондов, а также на обеспечение устойчивой деятельности как корпораций в целом, так и отдельных их участников;
- содействие внедрению новейших научно-технических разработок в рамках муниципальных программ реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса;
- проведение маркетинговых исследований в интересах членов консорциума и их информационное обеспечение.

Муниципальные жилищно-коммунальные корпорации формируются при участии НП «РЖКК», органов местной власти путем передачи им в доверительное управление муниципального коммунального жилищного хозяйства.

Участниками муниципальной корпорации выступают предприятия и организации, преобразованные в хозяйственные товарищества и общества в результате общественно обоснованной приватизации или сдачи в концессию муниципальных предприятий ЖКХ, а также обслуживающие и обеспечивающие иные предприятия и организации, осуществляющие свою деятельность на территории муниципалитета с использованием муниципального имущества на правах аренды или доверительного управления.

Внутренняя доходность корпорации будет обеспечиваться бизнесом высокорентабельных участников доходного блока в составе Муниципального коммунального банка, страховой компании (Общество взаимного страхования), строительной компании с правами генерального подрядчика, предприятия по управлению коммунальной недвижимостью, а также объединений предприятий торговли, общественного питания, ресторанным-гостиничного бизнеса и др.

Часть средств от прибыльных программ этих высокорентабельных предприятий, использующих услуги ЖКХ нового качества, по договору будет поступать в функциональный основной блок корпорации, состоящий в основном из малорентабельных предприятий ЖКХ, преобразующихся согласно положениям Гражданского кодекса РФ в утвержденные им новые организационно-правовые формы под знаком малого предпринимательства: Производственная база; Материально-техническая база; Лифтремонт; Аварийная служба; Горэлектросеть; Управление жилищно-коммунальным хозяйством района; Управление благоустройства. Обратные средства этих предприятий в целях повышения доходности будут обращаться в «доходном блоке». Росту доходности будет способствовать также передача в доверительное управление корпорации сопутствующих пустующих нежилых фондов помещений, котельных.

Кроме того, образуется Залоговый фонд, гарантирующий ликвидность залоговых активов с целью привлечения заемных средств и инвестиций.

Выполнением работ общегородского значения, включая поставку коммунальных услуг и обслуживание инженерных сетей, а также иных систем жизнеобеспечения, надлежит заниматься участникам сервисного блока по соответствующим направлениям. Вопросы перспективного развития отрасли с использованием новейших научно-технических разработок будут рассматривать вновь создаваемые инновационные центры – Новые технологии, Центр ресурсосбережения.

Необходимо проводить рекламную и разъяснительную работу среди населения, которая должна быть направлена на осознание того, что, вкладывая сбережения в местный муниципальный банк под развитие ЖКХ, люди получают, с одной стороны, реальное улучшение жизнеобеспечения благодаря повышению качества услуг, а с другой – весомые проценты по вкладам, тем более что основной доверительный держатель средств населения – Сбербанк объявил о снижении процента выплат по вкладам.

Параллельно будет решаться задача создания дополнительных рабочих мест и формирования кооперативных участков ЖКХ в смежных отраслях. При этом местные администрации освобождаются от несвойственных им хозяйственных, производственных и обслуживающих функций, которые переходят на профессиональную основу в ведение корпорации и ее участников.

Корпорация как единое юридическое лицо осуществляет управление жилищно-коммунальным комплексом муниципального образования. При этом функции и полномочия ее участников распределяются на основе заключаемых ими договоров корпоративного и доверительного управления. Договоры построены таким образом, что движение товаров (работ, услуг) внутри корпорации происходит в рамках незавершенного производства, а конечный продукт реализуется на завершающем этапе цикла с полным налогообложением «на выходе». Иными словами, участники корпорации совместно с органами государственной власти на уровне муниципального образования формируют базовую среду экономических (рыночных) отношений при минимальных потерях ресурсного потенциала в процессе производства и максимальном товарообороте, выходящем за рамки корпорации.

«На входе» основные и оборотные средства производства поступают на баланс корпорации при полном налогообложении. Движение приобретенных один раз средств между участниками незавершенного производства внутри корпорации происходит без налогообложения (как внутри одного технологического цикла). Но в итоге собираемость налогов больше, чем в традиционных разомкнутых циклах, поскольку многократно увеличивается скорость товарно-денежного обращения услуг и товаров на «выходе» из корпорации.

Оценка финансовой деятельности будет осуществляться на основе анализа дисконтирования финансовых потоков и целевой капитализации доходов.

Для создания корпорации и передачи ей в доверительное управление муниципального жилищного фонда и коммуникаций необходимо преобразовать все муниципальные предприятия отрасли в новые организационно-правовые формы предпринимательского типа – хозяйственные товарищества, общества и ввести в действие механизмы корпоративных экономико-правовых отношений.

Участники корпорации – хозяйственные товарищества и общества, в основном подпадающие под определенное законом понятие малых предприятий с преобладающим или 50-процентным частным капиталом, действуют на основе хозяйственной самостоятельности и экономической ответственности. При наделении их муниципальным имуществом будут непосредственно задействованы механизмы общественно обоснованной приватизации и концессии. Для всех предприятий должны быть созданы равные конкурентные условия на рынке коммунальных услуг.

Задачами органов государственной власти на первом этапе реализации Программы являются:

- придание Программе статуса законодательной, нормативно-правовой и методической базы для реформирования жилищно-коммунального комплекса, проведение работ по модернизации его технической базы и коммуникаций как условия привлечения частных инвестиций;
- предоставление бюджетных средств на финансирование межрегиональных и особо важных проектов по модернизации и технологическим преобразованиям жилищно-коммунального комплекса и тесно связанных с ним ресурсосберегающих энергетических комплексов на безвозвратной или возвратной основах;
- предоставление гарантий по привлечению заемных средств от международных финансовых организаций, а также иных форм финансовой поддержки;
- софинансирование программы адресной социальной защиты населения по оплате жилья и коммунальных услуг;
- методическое руководство экспериментом по введению персонифицированных социальных счетов граждан в ряде субъектов Федерации и подведение его итогов;
- организация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с целью координации хода реализации подпрограммы в субъектах и муниципалитетах Российской Федерации.

Привлечение заемных средств должно осуществляться, в первую очередь, под самые рентабельные проекты развития ЖКХ и проекты малого, среднего и крупного бизнеса в рамках Программы социально-экономического развития муниципального образования.

На уровне органов местного самоуправления в целях запуска Программы предусматривается:

- разработка новых методов использования лимитов на содержание переданного в муниципальную собственность жилищного фонда;
- предоставление средств местного бюджета на модернизацию жилищно-коммунального комплекса на безвозвратной и возвратной основах;
- предоставление гарантий и иных форм поддержки привлечения корпорацией заемных финансовых средств;
- апробирование и развитие рыночных механизмов привлечения средств частных инвесторов для модернизации жилищно-коммунального комплекса и технического переоснащения служб.

Муниципальный заказчик Программы (администрация муниципального образования) осуществляет свои функции во взаимодействии с подразделениями муниципального образования, предприятиями, с корпорацией и ее участниками.

В соответствии с договором корпоративного управления, а также договором передачи муниципального имущества в доверительное управление Центральной управляющей компании «Социум» передаются неэмиссионные ценные бумаги: складские свидетельства, векселя, закладные, залоговые и ипотечные сертификаты, долговые обязательства.

Обязанности по организации управления ценными бумагами возлагаются на Залоговый фонд ЖКХ (с оформлением разрешительной документации на данный вид деятельности). Страхование производственной деятельности и финансовых рисков составляет предмет деятельности Общества взаимного страхования.

Непосредственную работу с консолидированными ценными бумагами (акциями, векселями, облигациями) осуществляет Муниципальный коммунальный банк.

Под залог консолидированных ценных бумаг и при наличии страхового полиса под каждый конкретный проект в отдельности привлекаются недостающие заемные средства, которыми распоряжается дирекция проектов ЖКХ.

Муниципальный коммунальный банк в составе участников корпорации – основной финансовый орган данной промышленно-финансовой группы, играющий ключевую роль в приумножении ее внутреннего инвестиционного капитала и капитала ее участников путем осуществления кредитно-денежных операций. В структуре корпорации Муниципальный коммунальный банк будет совмещать функции финансово-кредитного учреждения и универсального информационного узла.

В рамках единого информационного пространства Муниципальный коммунальный банк явится:

- 1) центром по работе с населением, где будут действовать:
 - отдел жилищных субсидий, осуществляющий прием населения по всем вопросам оформления жилищных субсидий (уменьшая при этом потребность в сборе различных справок);
 - диспетчерская, ведущая прием населения по вопросам оплаты жилищно-коммунальных услуг (в том числе предоставления льгот, перерасчета при некачественном предоставлении услуг, частичной оплаты отдельных услуг, выдачи дубликатов счетов квитанций, личного получения счета-квитанции, безналичного списания);
 - касса приема платежей, осуществляющая сбор денежных средств населения в счет оплаты жилищно-коммунальных и иных услуг, включая платежи за оформление документов и паспортную регистрацию;
 - 2) информационно-аналитическим расчетным центром, который:
 - рассчитывает стоимость жилищно-коммунальных и иных услуг, размеры льгот и субсидий на основе единого платежного документа, формирует счета-квитанции для населения;
 - вносит изменения в расчетные документы между населением и подрядчиками при изменении тарифов, размеров льгот и субсидий, а также производит перерасчет при некачественном предоставлении коммунальных услуг;
 - обеспечивает бухгалтерский учет подрядчиков и администрации;
 - прогнозирует потребности в финансовых средствах на покрытие жилищных субсидий;
 - 3) процессинговым центром, выполняющим операции по:
 - обслуживанию счетов участников корпорации и управлению информационными потоками (в частности, ведется учет поступлений средств от граждан в счет платежей за обслуживание, эксплуатацию и ремонт жилых зданий, оплаты гражданами и арендаторами коммунальных услуг);
 - учету поступлений и распределения финансовых средств на оказание адресной социальной помощи;
 - учету поступлений и распределения между подрядчиками платежей населения за жилищно-коммунальные услуги;
 - авторизации (разрешает или запрещает) в реальном времени (по основаниям) платежной операции по установленным правилам исходя из имеющихся средств на счетах (персонифицированного счета гражданина, собственных, муниципальных, дотационных и других счетов);
 - формированию соответствующих платежных поручений по начислению средств на дотационные и прочие муниципальные счета;
 - обеспечению детализированного учета по персонифицированным счетам, бухгалтерского учета банковских операций;
 - ведению дотационных, муниципальных и прочих счетов;
 - зачислению в соответствии с данными РКЦ получаемых от бюджета средств на счета предприятий-поставщиков услуг;
 - выпуску платежных карт, по которым могут выполняться платежи;
 - осуществлению временного кредитования дотационных счетов;
 - ведению учета и расчетов по всем видам социальной помощи, не отнесенным к отрасли жилищно-коммунального хозяйства (здравоохранение, транспорт и др.).
- В результате совместной деятельности корпораций и НП «ТГЖП» предполагается достичь следующих результатов:
- устойчивость работы ЖКХ администрации города преимущественно с привлечением внебюджетных источников, в первую очередь денежных средств населения, привлекаемых в корпорацию в качестве инвестиционного займа;
 - повышенная комфортность и безопасность условий проживания граждан;
 - надежность работы инженерных систем жизнеобеспечения муниципального образования;
 - повышение эффективности и качества предоставляемых населению жилищно-коммунальных услуг;
 - социальная защита населения при оплате жилищно-коммунальных услуг (в сочетании с мерами государственной поддержки);
 - снижение тарифной нагрузки на население с увеличением вкладов частного сектора в управление активами ЖКХ.

Ожидаемые результаты перехода к корпоративной системе управления ЖКХ на муниципальном уровне:

1 Главными сторонами экономических (внебюджетных) отношений в сфере ЖКХ станут участники корпорации и основные потребители жилищно-коммунальных услуг – население, товарищества собственников жилья.

2 Обязанности по покрытию убытков переносятся с муниципального бюджета на хозяйствующие субъекты, использующие муниципальное имущество на правах доверительного управления и заинтересованные в повышении эффективности использования муниципальной собственности.

3 Появляется реальная возможность избежать резкого повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги при одновременном росте качества предоставляемых услуг. В перспективе возможно снижение тарифов вследствие исключения нерациональных затрат предприятиями-поставщиками и использования ими новейших технологий и материалов.

4 Повышается способность хозяйствующих субъектов к привлечению внешних инвестиций под залог собственности и субсидиарные гарантии участников корпорации и НП «ТГЖП», а затем и ОАО «Региональная (инвестиционная) корпорация».

5 Ликвидируется система перекрестного субсидирования населения на жилищно-коммунальные нужды за счет промышленных предприятий.

6 Между участниками корпорации возникают конкурентные отношения в части инвестирования собственных проектов развития и модернизации за счет корпоративного (внутреннего) инвестиционного фонда. Предоставление таких инвестиций будет осуществляться на конкурсной основе путем рассмотрения бизнес-проектов высшим руководящим органом корпорации – Советом участников.

7 В ближайшей перспективе реализация экономической модели, построенной на корпоративных методах управления, в сочетании с технологиями функционирования Федерального государственного имущественного комплекса (по указу Президента РФ) даст возможность обеспечить бездотационный режим финансирования жилищно-коммунального хозяйства, повысить его эффективность и создать источники для развития.

В части совершенствования тарифной политики необходимо провести подготовку методической документации по процедурам тарифного регулирования, включая разработку принципов социально-льготных тарифов. В процессе реализации социально-рыночной модели реформирования ЖКХ будет осуществляться развитие социально ориентированных рыночных отношений на основе реструктуризации форм собственности и системы управления базовыми, а также внешними обслуживающими и обеспечивающими предприятиями и организациями. Особый мотив развития данной системы будет задан в процессе перевода деятельности предприятий ЖКХ на предпринимательскую основу во взаимодействии с набирающим силу муниципальным управлением. Это будет способствовать быстрому развитию малого предпринимательства, конкуренции в предоставлении услуг ЖКХ, что обуславливает инвестиционную привлекательность новых проектов и реконструкции старых систем ЖКХ также со стороны банков и крупного бизнеса. Результатом станет повышение уровня потребления, качества и полезности услуг ЖКХ как главной цели данной системы.

Представленная в основных моментах концепция детально разработанной Программы реформирования и модернизации ЖКХ на основе сформулированной универсальной социально-рыночной модели бездотационного развития входящих в него предприятий и организаций раскрывает основные направления, методические подходы, расчеты предлагаемых мероприятий. А разработанные на ее основе конкретные рекомендации по формированию нового качества услуг ЖКХ, их мягкой социально выверенной тарификации будут способствовать повышению технологической модернизации производства, обновлению оборудования, коммуникационных систем, а главное – повышению комфортности и уровня жизни россиян.

Складывающиеся новые отношения, формирующиеся на основе предлагаемой социально-рыночной модели ЖКХ, могут стать источником возрождения «социального партнерства», в рамках которого на основе реализации общих интересов возникают доверительные отношения, повышение ответственности сторон – органов государственного управления, предпринимателей и жителей муниципальных образований за наш «общий дом». Главным результатом должно стать взаимное желание всех участников этого процесса добиваться общими усилиями цивилизованных результатов, отвечающих жизненным интересам общества, государства наравне с интересами конкретного человека.

В таких условиях возможно цивилизованное решение проблемы возмещения недостатка средств у малоимущих слоев населения на оплату коммунальных услуг и затрат на содержание и ремонт жилья экономическими методами.

Глава 3

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ ПО ЭФФЕКТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ И ЕГО ОБСЛУЖИВАНИЮ

3.1. АНАЛИТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО УПРАВЛЕНИЮ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

В процессе исследования проведен анализ и рассмотрены следующие нормативно-правовые акты:

1 Гражданский кодекс РФ.

- 2 Жилищный кодекс РСФСР.
- 3 Жилищный кодекс РФ.
- 4 Налоговый кодекс РФ.
- 5 Бюджетный кодекс РФ.
- 6 Закон РФ от 04.07.91 г. № 1 541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».
- 7 Закон Российской Федерации от 07.02.92 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей».
- 8 Закон Российской Федерации от 24.12.92 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики».
- 9 Федеральный закон от 14.04.95 г. № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».
- 10 Федеральный закон от 28.08.95 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- 11 Федеральный закон от 15.06.96 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья».
- 12 Федеральный закон от 21.11.96 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».
- 13 Федеральный закон от 06.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- 14 Федеральный закон от 25.09.97 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».
- 15 Федеральный закон от 06.05.2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг».
- 16 Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- 17 Указ Президента Российской Федерации от 28.04.97 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства».
- 18 Постановление Правительства РФ от 17.11.2001 г. № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы».
- 19 Постановление Правительства РФ от 26.09.94 г. № 1099 «Об утверждении Правил предоставления коммунальных услуг и Правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов».
- 20 Постановление Правительства РФ от 30.08.2004 г. № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг».
- 21 Постановление Правительства РФ от 02.08.99 г. № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения».
- 22 Постановление Правительства РФ от 26.08.2004 г. № 441 «О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год».
- 23 Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 392 «О порядке и условиях оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг».
- 24 Постановление Правительства РФ от 17.02.2004 г. № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства».
- 25 Постановление Совета Министров РСФСР от 25.09.85 г. № 415 «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями, содержания жилого дома и придомовой территории в РСФСР и Типового договора найма жилого помещения в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда в РСФСР».

По результатам анализа указанных нормативных актов выявлено, что в ходе реформирования ЖКХ предусматривались концептуальные направления развития управления многоквартирными домами. Так, Указом Президента РФ от 28.04.97 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» при создании управляющих организаций планировалось, что они должны будут представлять интересы всех собственников жилья, и защищать их права, как потребителей жилищно-коммунальных услуг; по поручению собственника осуществлять сбор платежей, заключение договоров с подрядными организациями и контроль за их исполнением, а также заключение договоров найма.

Данные концептуальные принципы являются наиболее удачными и соответствуют действующему законодательству, но реализованы только в нескольких муниципальных образованиях. Это объясняется нежеланием, а в ряде случаев прямым противостоянием, ресурсоснабжающих организаций к переходу на «прямые» договорные отношения с потребителями и консерватизмом органов местного самоуправления.

Постановлением Правительства РФ от 17.11.2001 г. № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы» предусматривалось, что управляющие организации должны обеспечить:

- поддержание в надлежащем состоянии и модернизацию на основе современных технологий и материалов принятой от собственника в управление недвижимости в соответствии с требованиями собственника и государственными стандартами качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;

- осуществлять выбор подрядчика по выполнению работ и поставке ресурсов для предоставления жилищно-коммунальных услуг (или выполнение этих функций силами управляющей организации) во вверенном ему в управление жилищном фонде;
- заключать договоры с подрядчиками на выполнение работ и предоставление ресурсов требуемых объема, качества и стоимости;
- осуществлять контроль за выполнением договоров;
- организовывать сбор платежей за жилищно-коммунальные услуги.

Основным требованием при формировании или выборе управляющей организации должна являться ориентированность на удовлетворение нужд нанимателей и собственников помещений в части предоставления им жилищно-коммунальных услуг.

Затраты на предоставление управляющей организацией услуг (услуги по управлению) должны включаться в стоимость услуг по содержанию и ремонту жилого помещения.

Муниципалитет как собственник помещений в многоквартирном доме (в виде неприватизированных квартир) должен заключать с управляющей организацией договор на управление многоквартирным домом в форме договора возмездного оказания услуг. Аналогичные договоры на управление многоквартирным домом заключают другие собственники помещений в данном многоквартирном доме. Доля муниципалитета в виде помещений в многоквартирном доме находится на балансе у специализированной муниципальной службы (управление жилищно-коммунального хозяйства и т.п.) или в городской казне. Управляющая организация учитывает переданный ей в управление жилищный фонд на балансе и информирует соответствующие службы органов местного самоуправления о движении жилищного фонда.

Положения данного Постановления также не нашли развития по следующим причинам:

- стоимость услуг по управлению не вошла в виде отдельного платежа за жилищные услуги;
- общее имущество в силу закона не может быть передано в управление отдельно от помещения и соответственно не может быть принято на баланс управляющей организации;
- заключение договора возмездного оказания услуг между собственниками помещений и управляющей организацией противоречит ст. 779 ГК РФ, так как к договорам возмездного оказания услуг относятся услуги связи, медицинские, ветеринарные, аудиторские, консультационные, информационные услуги, услуги по обучению, туристическому обслуживанию и иные, за исключением услуг, оказываемых по договорам купли-продажи, подряда, поручения, комиссии и доверительного управления;
- институт хозяйственного ведения в жилищной сфере вошел в противоречие с институтом социального найма, так как жилым помещением одновременно владеют и пользуются муниципальное унитарное предприятие (МУП) и наниматель. Не произведено разграничение прав владения, пользования и распоряжения имуществом;
- по предлагаемой и существующим системам договорных отношений управляющие организации стали признаваться перепродавцами ЖКУ;
- содержание и ремонт многоквартирных домов в соответствии с требованиями собственника противоречит Постановлению Правительства РФ от 17.02.2004 г. № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства», которое предусматривает государственное регулирование этих вопросов. Перечень работ по текущему ремонту общего имущества в многоквартирных домах утверждается Правительством Российской Федерации. Сроки, качество, периодичность и объемы работ по содержанию и ремонту жилого помещения и оказанию коммунальных услуг устанавливают органы местного самоуправления, как регулирующий орган (в настоящее время готовится проект постановления Правительства РФ, которым будет установлен перечень работ по содержанию общего имущества).

Формирование систем управления ЖКХ, в том числе договорных отношений получило развитие с выходом Закона РФ от 06.06.91 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». В соответствии с этим законом городские администрации в области жилищного коммунального хозяйства обязаны были организовать эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, благоустройство территории города и обеспечивать бесперебойное коммунальное обслуживание населения, устойчивую работу объектов водо-, газо-, тепло-, энергоснабжения, а также обеспечивать население топливом.

В этот период практически весь жилищный фонд являлся муниципальным и поэтому, администрации городов самостоятельно создавали системы управления и выбирали управляющие организации.

С введением в действие Федерального закона от 28.08.95 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления в вопросах управления муниципальной собственностью и обеспечения населения ЖКУ видоизменились и выглядят следующим образом:

- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и водоотведения;
- обеспечение санитарного благополучия населения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- содержание и использование помещений в многоквартирных домах, находящихся в муниципальной собственности;
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом.

Данный Федеральный закон также ввел новый финансовый механизм в системе договорных отношений при предоставлении жилищно-коммунальных услуг.

Согласно ст. 33 Федерального закона от 28.08.95 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления стали вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

С принятием Федерального закона от 15.06.96 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» и Указа Президента Российской Федерации от 28.04.97 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» исполнителем муниципального заказа в большинстве муниципальных образований стали уполномоченные государством или органами местного самоуправления службы заказчика на жилищно-коммунальные услуги.

Согласно Приказу Госстроя от 26.06.98 г. № 17-125/1 «Об утверждении нормативно-методических материалов по реализации концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» в предмет муниципального заказа входила совокупность работ, услуг и поставок товаров, необходимых для осуществления содержания и ремонта многоквартирных домов и удовлетворения потребностей потребителей услуг.

Реализация муниципального заказа осуществлялась для:

- организации предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям;
- организации содержания и ремонта жилищного и нежилого фонда, объектов коммунального хозяйства в соответствии с действующими нормами и правилами;
- решения вопросов, связанных с управлением имуществом комплексом жилищно-коммунального назначения и его сохранностью.

Необходимо заметить, что направления расходования средств муниципального бюджета совпадали с полномочиями, предоставленными органам местного самоуправления в вопросах местного значения.

Существенно изменились полномочия органов местного самоуправления в жилищной сфере после принятия Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в том числе в вопросах направления использования денежных средств муниципального образования при размещении муниципального заказа. Согласно ст. 54 данного закона органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В вопросах местного значения непосредственное обеспечение населения ЖКУ на органы местного самоуправления не возлагается. Они должны осуществлять только организационные функции при реализации этих вопросов.

ЖК РФ прямо предусматривает, что при наличии в многоквартирном доме жилых помещений, находящихся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления или уполномоченные ими лица участвуют в выборе способа управления многоквартирным домом на равных началах с собственниками помещений, находящихся в частной собственности. Из этого можно сделать вывод о том, что при выборе способа управления на первый план выходит собрание собственников. Даже если муниципалитет имеет в многоквартирном доме в собственности более 50 % жилых и нежилых помещений, то он обязан, при выборе способа управления многоквартирным домом, провести общее собрание собственников. Не соблюдение данных требований приведет к недействительности принятого решения.

Сформулируем выводы данного обзора.

В связи с переходом на 100-процентную оплату ЖКУ населением в бюджетах органов местного самоуправления не будут предусматриваться средства на возмещение затрат на предоставление ЖКУ, т.е. использование муниципального заказа путем размещения средств бюджета на предоставление ЖКУ населению действующим законодательством не установлено.

С принятием Жилищного кодекса РФ ранее сложившаяся практика выбора либо создания органами местного самоуправления управляющих организаций для управления многоквартирными домами должна быть пересмотрена и приведена к нормам жилищного законодательства.

Согласно ст. 163 ЖК РФ органы местного самоуправления обязаны установить порядок управления многоквартирными домами, все помещения в которых находятся в муниципальной собственности в соответствии с жилищным законодательством, нормативно-правовыми актами Правительства Российской Федерации и субъекта Российской Федерации.

При разработке данного порядка следует предусмотреть, что управление многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности муниципального образования, осуществляется путем заключения договора управления домом с управляющей организацией, выбираемой по результатам открытого конкурса или, если такой конкурс в соответствии с законодательством признан несостоявшимся, без проведения такого конкурса.

3.2 ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ РАБОТ ПО УПРАВЛЕНИЮ И ОБСЛУЖИВАНИЮ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

На бытовом уровне существует много формулировок понятия управления многоквартирным домом. В ранее действующем законодательстве это понятие не раскрывалось, что создавало значительные проблемы при предоставлении жилищных и коммунальных услуг потребителям.

Деятельность многих управляющих организаций строилась на разных нормах гражданского законодательства. Попытки демополизации сферы управления многоквартирными домами не привели к каким-либо значительным результатам. Программа массового создания товариществ собственников жилья не получила поддержки среди собственников помещений в таких домах.

В результате реформирования в сфере управления многоквартирными домами появилось разнообразие форм управления:

- монопольное, когда ресурсоснабжающие организации выступают единым поставщиком ресурсов и услуг (ЖКУ) и одновременно осуществляют функции управления многоквартирными домами;
- делегированное управление, когда специализированные коммерческие организации в соответствии с агентскими договорами, заключаемыми с собственниками помещений, заключают договоры на предоставление ЖКУ от лица собственников и за их счет;
- непосредственное управление, когда собственники жилых и нежилых помещений самостоятельно осуществляют управление многоквартирным домом;
- управление многоквартирным домом объединением собственников жилых и нежилых помещений (товарищества собственников жилья).

Распределение жилищного фонда между управляющими организациями осуществлялось в зависимости от их организационно-правовой формы. Служба заказчика управляла основным объемом жилищного фонда муниципального образования, ТСЖ, ЖСК, ЖК управляли только многоквартирным домом (в исключительных случаях несколькими домами).

При использовании понятия управления в жилищной сфере, прежде всего, необходимо определить субъектный состав участников этих отношений, объект управления, вид правовых отношений, права и обязанности участников и в обязательном порядке объект управления. Ответственность участников правоотношений в большинстве случаев возникает только в части принятых на себя обязательств.

Ранее существовавшее в законодательстве понятие управление жилищным фондом слагалось из совокупности двух составляющих:

- 1) обеспечение содержания и ремонта многоквартирных домов в соответствии с требованиями к жилым зданиям;
- 2) обеспечение оказания коммунальных услуг в соответствии с правилами предоставления коммунальных услуг.

Термин «обеспечить» никакими нормативными актами не регламентировался, что создавало и создает сложности при управлении и судебных разбирательствах.

Жилищный кодекс РФ ввел новое определение понятия договора управления многоквартирным домом. Статьей 162 ЖК РФ определены основные требования, предъявляемые к договору управления многоквартирным домом.

Договор должен заключаться в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами.

По договору управления многоквартирным домом одна сторона (управляющая организация) по заданию другой стороны (собственников помещений в многоквартирном доме, органов управления товарищества собственников жилья либо органов управления жилищного кооператива или органов управления иного специализированного потребительского кооператива) в течение согласованного срока за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

При выборе управляющей организации общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме с каждым собственником помещения в таком доме заключается договор управления на условиях, указанных в решении данного общего собрания.

Выводы: в связи с конкретизацией жилищным законодательством договорных отношений по управлению (введение понятия управление многоквартирным домом) и распространением Жилищного кодекса РФ на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров управления многоквартирными домами (Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ), необходимо пересмотреть систему договорных отношений сложившуюся в муниципальном образовании.

Как было сказано выше, объектом управления является недвижимость. Соответственно объектом управления может быть многоквартирный дом в отдельности либо жилищный фонд в зависимости от субъекта управления.

В настоящее время, согласно Конституции РФ и Жилищному кодексу РФ, жилищный фонд следует подразделять на следующие виды:

- 1) частный жилищный фонд находящийся в собственности:
 - граждан;
 - юридических лиц;
- 2) государственный жилищный фонд находящийся:
 - в федеральной собственности;
 - в собственности субъектов РФ;
- 3) муниципальный жилищный фонд.

Сравнительный анализ динамики изменения прав собственности в жилищной сфере показал, что, начиная с 1993 года жилищный фонд, подлежащий управлению, претерпел существенные правовые и структурные преобразования:

- появились частный и муниципальный жилищные фонды. Муниципальный жилищный фонд сформировался из государственного жилищного фонда, находящегося в управлении исполнительных органов местных Советов народных депутатов. В частный жилищный фонд вошли общественный, кооперативный и индивидуальный жилищные фонды;
- произошло разделение государственного жилищного фонда на федеральный жилищный фонд и жилищный фонд субъектов федерации, который сформировался из государственного жилищного фонда, находящегося в собственности республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- изменением видов жилищного фонда изменились и органы, осуществляющие управление жилищными фондами.

С появлением в многоквартирных домах частных собственников и возникновением общей долевой собственности на общее имущество управление жилищными фондами по видам собственности стало противоречить новому законодательству. Объектом управления становится конкретное общее имущество в конкретном многоквартирном доме или в группе зданий, объединенных общим имуществом. Управление многоквартирным домом, помещения в котором принадлежат двум или более собственникам, изображено на рис. 3.1.

Общее имущество предназначено для использования и доступа к помещениям, тесно связано (главная вещь и принадлежность) с ними функциональным назначением и следует их судьбе, а также обеспечивает возможность проживающим получать коммунальные услуги.

Самостоятельное управление общим имуществом по отдельности каждым собственником жилого или нежилого помещения в силу закона невозможно, так как общее имущество неразрывно связано с помещениями в многоквартирном доме, следует их судьбе, в натуре не выделяется и соответственно не может быть предметом самостоятельного договора. Предметом управления становится общее имущество помещений, расположенных в многоквартирном доме.



Рис. 3.1 Схема управления многоквартирным домом с двумя и более собственниками

Вывод: обусловленное законодательством изменение объекта управления должно найти отражение в системе договорных отношений по управлению многоквартирными домами.

С введением в действие с 1 января 1995 года Гражданского кодекса Российской Федерации и принятием в 1996 году Закона о ТСЖ собственники помещений в многоквартирных домах помимо приобретения права собственности на помещения одновременно стали и участниками долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме. У собственников квартир в многоквартирном доме возникли права по владению, пользованию и распоряжению общим имуществом и, соответственно, права по управлению им.

Таким образом, многоквартирные дома перестали находиться в собственности одного лица. Субъектный состав собственников в многоквартирных домах стал состоять из граждан, юридических лиц Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Произошел переход от управления жилищным фондом к управлению общим имуществом в конкретном многоквартирном доме.

В многоквартирном доме общее имущество находится в общей долевой собственности, соответственно управление им должно осуществляться совместно всеми собственниками с ограничениями, предусмотренными действующим законодательством.

Совместное управление долевой собственностью усложняет процедуру управления имуществом. В силу закона каждый участник общей долевой собственности самостоятельно не может управлять общим имуществом без согласия других собственников, поэтому собственники обязаны передать часть своих прав по владению, пользованию и распоряжению долевой собственностью уполномоченному лицу – управляющей организации или физическому лицу (предпринимателю без образования юридического лица).

Уполномоченное лицо владеет, пользуется и распоряжается объектом управления только в пределах полномочий, предоставленных ему собственником.

Вывод: в зависимости от выбранного способа управления субъектом управления могут выступать непосредственно собственники помещений, уполномоченные ими лица, управляющие организации (по договору), а также объединение собственников помещений (ТСЖ, ЖСК, ЖК).

Возникновение долевой собственности на общее имущество в многоквартирных домах привело к формированию новых правоотношений собственности и к изменению функций управления недвижимостью.

Функции управления многоквартирным домом разделились на:

- управление квартирой, которое осуществляет собственник самостоятельно;
- управление общим имуществом, которое должно осуществляться управляющей организацией, уполномоченной собственниками.

Из-за разнообразия способов управления, предусмотренных Жилищным кодексом РФ, сформировать обобщенное понятие функций управления многоквартирным домом не предоставляется возможным.

Из сложившейся практики управления многоквартирными домами можно выделить следующие задачи управления:

- организация деятельности по надлежащему использованию, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме;

- создание необходимых условий для проживания граждан;
- организация обеспечения проживающих коммунальными и прочими услугами;
- осуществление контроля качества предоставляемых ЖКУ;
- ресурсосбережение;
- обеспечение сохранности общего имущества в многоквартирном доме;
- приращение общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме;
- извлечение дохода в интересах собственников от использования общего имущества;
- снижение проживающим в доме размера обязательных платежей.

К функциям управления многоквартирным домом можно отнести:

- выбор подрядной обслуживающей организации и поставщика коммунальных услуг; заключение договоров на предоставление потребителям ЖКУ;

- осуществление контроля качества ЖКУ;

- установление фактов неисполнения обязательств по договорам, активирование, удержание средств, подлежащих оплате;

- сдача-приемка выполненных работ и оказанных услуг;
- ведение технической документации на дом и инженерные сооружения;
- ведение бухгалтерской и прочей документации;
- заключение и учет договоров найма, аренды общего имущества, договоров управления;
- хранение правоустанавливающих документов на жилые и нежилые помещения;
- организация ведения расчетов с нанимателями, арендаторами и собственниками жилых и нежилых помещений за предоставляемые ЖКУ;

- выдача проживающим в доме расчетных документов и справок о размере занимаемых помещений, о платежах за жилищно-коммунальные услуги, справок об отсутствии задолженностей, о совместном проживании и пр.;

- проведение технических осмотров общего имущества в многоквартирном доме;

- подготовка собственникам предложений по перечню требуемых работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме;

- планирование и экономические расчеты по финансированию работ на проведение содержания, ремонта общего имущества, в том числе капитального ремонта многоквартирного дома;

- организация санитарного содержания многоквартирного дома и придомовой территории;
- начисление либо организация начисления и контроль правильности начислений потребителям ЖКУ;
- обеспечение поставки пользователям коммунальных и прочих услуг;

- принятие мер по взысканию задолженности за невнесение платы за жилищные, коммунальные услуги и расторжению договора аренды помещений;

- страхование общего имущества в многоквартирном доме;

- информирование граждан;

- выявление жилых и нежилых помещений, свободных от обязательств, своевременное информирование муниципальных органов о наличии таковых;

- аварийно-диспетчерское обслуживание;

- организация подготовки домов к сезонной эксплуатации;
- прием населения. Рассмотрение предложений, заявлений и жалоб, поступающих от населения и принятие соответствующих мер;
- прочие.

Выводы: в связи с конкретизацией Жилищным кодексом РФ договорных отношений по управлению (введение понятия управление многоквартирным домом), изменением способов управления, целесообразно органам местного самоуправления установить (рекомендовать собственникам помещений) минимальные перечни функций по управлению многоквартирным домом в зависимости от способов управления. Установленный перечень функций по управлению многоквартирным домом использовать при определении стоимости работ и услуг по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирного дома.

Способы управления. В связи с введением в действие ЖК РФ и другими изменениями действующего законодательства управление многоквартирными домами претерпело существенные изменения. Некоторые из ранее предусмотренных способов управления в ЖК РФ исключены.

Сравнительный анализ изменения способов управления многоквартирными домами приводится в табл. 3.1.

3.1 Изменение способов управления многоквартирными домами в связи с принятием ЖК РФ

До введения в действие ЖК РФ	После введения в действие ЖК РФ
Непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, если их количество не превышает четырех	Непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме без ограничений
Передача собственниками функций по управлению многоквартирным домом уполномоченной государством или органами местного самоуправления службе заказчика на жилищно-коммунальные услуги	Прямо не предусмотрено
Управление ТСЖ	Управление ТСЖ
Образование собственниками помещений в многоквартирном доме ТСЖ, передача полномочий по управлению службе заказчика	Прямо не предусмотрено

Продолжение табл. 3.1

До введения в действие ЖК РФ	После введения в действие ЖК РФ
Образование собственниками помещений в многоквартирном доме ТСЖ, передача полномочий по управлению управляющей организации любой организационно-правовой формы	Образование собственниками помещений в многоквартирном доме ТСЖ, передача полномочий по управлению управляющей организации любой организационно-правовой формы
Управление жилищным, жилищно-строительным кооперативом	Управление жилищным кооперативом, жилищно-строительным кооперативом, иным специализированным кооперативом
Передача жилищным или жилищно-строительным кооперативом полномочий по управлению службе заказчика	Прямо не предусмотрено
Передача жилищным или жилищно-строительным кооперативом полномочий по управлению управляющей организации любой организационно-правовой формы	Передача жилищным, жилищно-строительным кооперативом или иным специализированным кооперативом полномочий по управлению управляющей организации любой организационно-правовой формы, если это предусмотрено уставом кооператива
Управление осуществляется управляющей организацией любой	Управление осуществляется управляющей организацией лю-

организационно-правовой формы	бой организационно-правовой формы
Не предусмотрено	Управление, обслуживание и предоставление коммунальных услуг осуществляет одно лицо

Из приведенной выше таблицы видно, что новое законодательство не предусматривает управление многоквартирными домами муниципальными унитарными предприятиями. Муниципальные предприятия в соответствии с действующим законодательством могут быть акционированы.

ЖК РФ в ст. 164 раскрывает непосредственное управление многоквартирным домом – когда собственники помещений заключают договоры на содержание и ремонт с лицами, осуществляющими эти виды деятельности, и выступают все или большинство в качестве одной стороны такого договора. Следует отметить, что ранее действующим Законом о ТСЖ была предусмотрена возможность непосредственного управления только при ограниченном количестве помещений в многоквартирном доме и их собственников, когда многоквартирный дом включает в себя не более четырех помещений, принадлежащих двум, трем или четырем различным собственникам. Ст. 164 ЖК РФ не предусматривает таких ограничений.

Выбор способа управления многоквартирным домом проводится на общем собрании собственников (п. 3 ст. 161 ЖК РФ). Как и ранее Законом о ТСЖ, так и нормами ЖК РФ предусмотрено, что общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме правомочно (имеет кворум), если в нем приняли участие собственники помещений в данном доме или их представители, обладающие более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов.

Однако ЖК РФ вводит процедуру проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования, которая предусмотрена ст. 47 ЖК РФ. Заочное голосование проводится путем передачи решений собственников по вопросам, поставленным на голосование, в письменной форме в место или по адресу, которые указаны в сообщении о проведении общего собрания. При этом принявшими участие в общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме, проводимом в форме заочного голосования, считаются собственники помещений в данном доме, решения которых получены до даты окончания их приема (ст. 47 ЖК РФ). Такое законодательно закрепленное положение гораздо упрощает процедуру принятия решения общим собранием собственников.

Закон предусматривает два варианта принятия решения собственниками по выбору способа управления многоквартирным домом – проведение общего собрания либо путем заочного голосования по всем вопросам, отнесенным ст. 44 ЖК РФ к компетенции общего собрания:

- принятие решений о реконструкции многоквартирного дома (в том числе с его расширением или надстройкой), строительстве хозяйственных построек и других зданий, строений, сооружений, ремонте общего имущества в многоквартирном доме;
- принятие решений о пределах использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в том числе введение ограничений пользования им;
- принятие решений о передаче в пользование общего имущества в многоквартирном доме;
- выбор способа управления многоквартирным домом, другие вопросы.

Однако ЖК РФ вводит еще ряд норм, касающихся ранее неурегулированного вопроса, когда собственники помещений в многоквартирном доме в течение одного года не принимают решения о выборе способа управления или если принятое решение о выборе способа управления этим домом в течение одного года не было реализовано (п. 4 ст. 161 ЖК РФ). В этом случае орган местного самоуправления наделен полномочиями по проведению открытого конкурса по отбору управляющей организации. Орган местного самоуправления после проведения открытого конкурса уведомляет всех собственников помещений в многоквартирном доме о его результатах и об условиях договора управления этим домом. Собственники помещений в многоквартирном доме обязаны заключить договор управления этим домом с управляющей организацией, выбранной по результатам проведенного открытого конкурса на предусмотренных им условиях. Но через год после заключения такого договора управления орган местного самоуправления созывает общее собрание собственников помещений для решения вопроса о способе управления многоквартирным домом (п. 5-6 ст. 161 ЖК РФ).

Очевидно, что для реализации вышеприведенной нормы органы местного самоуправления должны разработать нормативно-правовой акт, регулирующий порядок проведения открытого конкурса по отбору управляющих организаций для многоквартирных домов, собственники помещений в которых не приняли решения о выборе способа управления.

Таким образом, в связи с изменением действующего законодательства органы местного самоуправления могут только принимать участие в общем собрании собственников помещений по выбору способа управления этим домом, за исключением установленных ЖК РФ случаев проведения открытого конкурса.

Выводы: ранее возможность создания уполномоченной органом местного самоуправления службы заказчика на жилищно-коммунальные услуги, для управления муниципальным жилищным фондом, была предусмотрена Федеральным законом от 15.06.96 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья», который утрачивает силу с марта 2005 года в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса РФ». Жилищный кодекс РФ не предусматривает такой способ управления многоквартирными домами. В связи с указанным, целесообразно реорганизовать ранее созданные в форме

муниципальных унитарных предприятий предприятия, выполняющие функции службы заказчика на жилищно-коммунальные услуги, путем их преобразования (акционирования), что решает проблемы с правопреемственностью юридического лица.

3.3 СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЯЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ИХ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ФОРМЫ

Служба заказчика. ЖК РФ такой способ управления не предусмотрен. Поэтому существующие в настоящее время службы заказчика, созданные в качестве государственных и муниципальных унитарных предприятий, должны акционироваться в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Недостатки данного способа управления:

1. Занимает доминирующее положение на рынке услуг управления многоквартирными домами.
2. Представляет права и интересы государственных и муниципальных органов власти, а не населения.
3. Выступает в договорных отношениях с третьими лицами от своего имени и за свой счет и отвечает по обязательствам своим имуществом, поэтому служба заказчика не заинтересована иметь имущество.
4. Непредвиденные расходы и прочие расходы возмещаются службой заказчика за счет средств, поступающих на содержание и ремонт многоквартирного дома.
5. При неисполнении населением обязательств по оплате ЖКУ будет отвечать средствами от коммерческой деятельности, в связи с чем не заинтересована заниматься коммерческой деятельностью.
6. Прекращение права хозяйственного ведения и права оперативного управления имеет процедурные сложности по сравнению с расторжением договора управления.
7. Слабый контроль финансово-хозяйственной деятельности службы заказчика со стороны органов власти по сравнению с другими способами управления.
8. Отсутствие возможности у населения контролировать расходование денежных средств на содержание и ремонт общего имущества.
9. Население не участвует в инвестировании средств.
10. Сильное административное влияние органов власти на деятельность службы заказчика.
11. Отсутствие адресности финансирования работ и услуг по содержанию и ремонту каждого многоквартирного дома в зависимости от его технического состояния.
12. Отсутствие заинтересованности в ресурсосбережении, так как они управляют не собственным имуществом и не в своих интересах.

Преимущества данного способа управления:

1. Осуществление учредителями службы заказчика контроля за использованием по назначению и сохранностью переданного им имущества.
2. Занимает доминирующее положение по объему управляемого жилищного фонда.
3. Бюджетное финансирование и централизация средств упрощают процедуру управления, а также позволяют привлекать более квалифицированные кадры.
4. Наличие нежилых помещений для размещения управляющей и обслуживающих организаций.
5. Возможность осуществлять коммерческую деятельность.
6. Гарантированность обслуживания.
7. Выполнение функций управления осуществляется самостоятельно без воздействия со стороны населения.
8. Финансирование капитального ремонта жилищного фонда, возмещение задолженностей перед ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями, возмещение денежных средств, утраченных в связи с банкротством банка, в котором был открыт расчетный счет управляющей организации, осуществляются из бюджета.
9. Возможность получения комиссионных вознаграждений от ресурсоснабжающих и прочих организаций за сбор платежей населения.

Товарищества собственников жилья. Деятельность товариществ собственников жилья регламентирована Федеральным законом от 15.06.96 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья». Федеральным законом от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» Закон о ТСЖ признается утратившим силу с момента введения в действие ЖК РФ, с 01.03.2005 г.

Недостатки данного способа управления:

1. Отсутствие нежилых помещений для размещения органов управления и обслуживающих организаций.
2. Обслуживающие организации отказываются заключать договоры на содержание и ремонт с теми товариществами, в домах которых проданы подвалы, чердаки и мусоросборники, служебные и другие помещения общего имущества.
3. Дома передаются в управление ТСЖ без проведения капитального ремонта, при этом население оказывается не в состоянии их содержать за счет собственных средств.
4. Бюджеты органов местного самоуправления не предусматривают средства на финансирование затрат по содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества в домах, управляемых ТСЖ.
5. Устанавливаются тарифы на коммунальные услуги как для юридического лица.
6. Незначительная заработная плата не способствует привлечению к управлению профессиональных кадров.
7. Отсутствие возможности контролировать объем и качество предоставления ЖКУ.

8 Отсутствуют административные формы воздействия со стороны органов власти на органы управления ТСЖ, когда их деятельность нарушает права и интересы жителей.

Преимущества данного способа управления:

- 1 Контроль за деятельностью ТСЖ со стороны собственников помещений в управляемых домах.
- 2 ТСЖ имеет право на получение бюджетных дотаций на содержание дома.
- 3 Все получаемые средства поступают только на управляемый товариществом дом.
- 4 Жители добровольно соглашаются на дополнительные расходы, направляемые для улучшения условий проживания.
- 5 Собственники реализуют право на непосредственное управление домом.
- 6 Возмещение непредвиденных расходов производится за счет членских взносов.
- 7 Заинтересованность в ресурсосбережении.
- 8 Обеспечение безопасности проживания и сохранности имущества (консьержные, охранная сигнализация и пр.).
- 9 Защита прав собственников на общее имущество в многоквартирном доме.
- 10 Возможность извлечения дохода и направления средств на содержание дома (за счет сдачи в аренду нежилых помещений дома и др.).

Жилищно-строительные (жилищные) кооперативы. Деятельность жилищно-строительных (жилищных) кооперативов регламентирована разделом 5 ЖК РФ, ГК РФ, в части правоотношений собственности в кондоминиуме Федеральным законом от 15.06.96 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья», Законом СССР от 26.05.88 г. № 8998 «О кооперации в СССР» (с изм. и доп. от 16 октября 1989 г., 6 июня, 25 декабря 1990 г., 7 марта 1991 г., 19 июня 1992 г.) в части не противоречащей действующему законодательству и другим нормативно-правовыми актами. Основная цель деятельности – строительство (покупка) многоквартирного дома и последующее управление им.

Недостатки данного способа управления:

- 1 Недостаточная правовая база, регламентирующая деятельность кооперативов.
- 2 Многие ЖСК не имеют нежилые помещения для размещения обслуживающих организаций.
- 3 Высокая степень износа домов ЖСК, что требует проведения капитального ремонта.
- 4 Бюджеты органов местного самоуправления не предусматривают дотации на финансирование затрат на эксплуатацию кооперативных домов.
- 5 Незначительная заработная плата работников кооператива.
- 6 Отсутствие возможности проконтролировать объем и качество предоставления ЖКУ услуг.
- 7 Отсутствуют административные формы воздействия со стороны органов власти на органы управления ЖСК, когда их деятельность нарушает права и интересы жителей.

Преимущества данного способа управления:

- 1 Большой опыт непосредственной работы с жителями.
- 2 Осведомленность жителей о форме и порядке управления кооперативом, своих правах и обязанностях.
- 3 Наличие помещений для размещения органов управления.
- 4 Профессиональный уровень подготовки кадров.
- 5 Возможность ведения предпринимательской деятельности.
- 6 Все получаемые средства поступают только на управляемый кооперативом дом.
- 7 Контроль за деятельностью ЖСК (ЖК) со стороны жителей управляемых домов.
- 8 Жители добровольно соглашаются на дополнительные расходы, направляемые для улучшения условий проживания.
- 9 Собственники реализуют право на непосредственное управление домом.
- 10 Обеспечение безопасности проживания и сохранности общего имущества (консьержные, охранная сигнализация и пр.).
- 11 Возможность извлечения дохода и направления средств на содержание дома (за счет сдачи в аренду нежилых помещений дома и др.).

Территориальное общественное самоуправление. Деятельность органов территориального общественного самоуправления регламентирована Федеральным законом от 28.08.95 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Компетенция органов территориального общественного самоуправления населения определяется их положениями (уставами) с учетом полномочий, передаваемых им органами местного самоуправления.

Недостатки данного способа управления:

- 1 Возможность выполнять функции управляющей организации только при передаче этих прав органами местного самоуправления.
- 2 Полномочия органов ТОС напрямую зависят от устава муниципального образования.
- 3 Незначительное количество ТОС, которым переданы органами местного самоуправления полномочия по управлению многоквартирными домами в части принадлежащих органу местного самоуправления помещений.

Преимущества данного способа управления:

- 1 Органы ТОС действуют от лица населения и представляют их интересы.
- 2 Упрощенная процедура создания.
- 3 Участие в управлении могут принимать не только собственники, но и наниматели помещений.

- 4 Возможность получения значительных финансовых средств из бюджета муниципального образования.
- 5 Контроль деятельности со стороны администрации при наличии финансовых отношений.
- 6 Альтернатива службе заказчика по объему управляемого жилищного фонда и предоставлению бюджетных средств.
- 7 Возможность выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения территориального сообщества, строительству и ремонту многоквартирных домов, объектов социальной инфраструктуры с использованием предусмотренных на их выполнение средств местного бюджета и собственных финансовых ресурсов, а также кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ.
- 8 Возможность получения доходов от экономической деятельности, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений.
- 9 Возможность использования имеющихся в распоряжении средств в соответствии с уставными целями и программами социально-экономического развития соответствующих территорий.
- 10 Содержание органов ТОС может быть осуществлено за счет бюджета муниципального образования и это будет способствовать привлечению профессиональных кадров.

Коммерческие управляющие организации. Данный способ является самым не реализованным и малочисленным. Механизмы управления находятся в стадии разработки и апробации. Этому способу управления присущи все вышеперечисленные общие недостатки.

Возможные преимущества:

- 1 По объему управления может выступать альтернативой службе заказчика.
- 2 Возможно инвестирование собственных средств.

Выводы: в настоящее время сложились правоотношения, в рамках которых управляющие организации находятся в неравных условиях в зависимости от организационно-правовой формы. ЖК РФ возлагает на органы местного самоуправления обязанность по созданию равных условий для управляющих организаций.

3.4 ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Анализ действующих систем договорных отношений показал, что в последние годы произошел разрыв между сложившимися ранее на местах правоотношениями в сфере ЖКХ и ныне действующим законодательством. С 1990 по 1996 годы в стране произошла смена практически всего законодательства. Незыблемым до сих пор оставался только Жилищный кодекс РСФСР. В старом законодательстве отношения между потребителями и производителями жилищных и коммунальных услуг регулировались больше административными методами. Эти отношения сохранились и по настоящее время.

Правительство РФ своими подзаконными актами пыталось провести реформу в системе договорных отношений, но практически никаких изменений не произошло. Подзаконные акты часто принимались расплывчатыми, неконкретными, рекомендательными и не создали правовой основы для ликвидации монополии в сфере управления многоквартирными домами. Бизнес в эту сферу не пришел, а там где что-то было сделано, так это только благодаря наличию опять таки административного ресурса. Рыночная среда не сложилась. Разделение функций управления и обслуживания в жилищной сфере можно условно считать определенным достижением в вопросах реформирования, но если посмотреть объективно, то административное воздействие сохранилось только в видоизмененной форме. Созданные службы заказчиков стали представлять интересы муниципальных органов власти в вопросах управления недвижимостью, но не в интересах населения управляемых территорий. Данные изменения не ликвидировали конфликт интересов участников договорных отношений, поэтому говорить об эффективности этих начинаний не приходится.

До введения в действие ЖК РФ были возможны следующие варианты систем договорных отношений:

- 1 Орган местного самоуправления выделял управомоченное лицо полномочиями по заключению договоров найма с нанимателями помещений в многоквартирном доме. Физические и юридические лица, являющиеся собственниками помещений, заключали с управомоченным лицом договор на управление. Правоотношения между таким управомоченным лицом и поставщиками коммунальных услуг, обслуживающими жилищный фонд организациями, регулировались муниципальным заказом.

- 2 Орган местного самоуправления заключал договор найма с нанимателями помещений в многоквартирном доме и договор передачи полномочий с управомоченным лицом на заключение договоров на предоставление ЖКУ с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями.

Правоотношения между управомоченным лицом и остальными собственниками помещений, за исключением муниципального образования, регулировались соглашением о совместном владении строением и долевом участии в расходах по его содержанию и ремонту.

- 3 Орган местного самоуправления заключал договоры найма с нанимателями помещений в многоквартирном доме и договор хозяйственного ведения со службой заказчика. Физические и юридические лица, являющиеся собственниками помещений, заключали со службой заказчика соглашением о совместном владении строением и долевом участии в расходах по его содержанию и ремонту. Правоотношения между службой заказчика и ресурсоснабжающими, обслуживающими организациями основывались на муниципальном заказе.

- 4 Орган местного самоуправления заключал договоры найма с нанимателями помещений в многоквартирном доме и договор хозяйственного ведения со службой заказчика. Физические и юридические лица, являющиеся собственниками помещений, заключали со службой заказчика договор на управление. Служба заказчика с ресурсоснабжающими, обслуживающими организациями заключала договоры на предоставление ЖКУ.

5 Собственники помещений создавали ТСЖ. На собственников, являющихся членами товарищества, распространялось действие устава ТСЖ. С собственниками, не являющимися членами ТСЖ, товарищество заключало договоры управления. Орган местного самоуправления передавал службе заказчика часть имущества, составляющую муниципальную собственность, в хозяйственное ведение. Наниматели помещений заключали с органом местного самоуправления договоры найма. Служба заказчика заключала договор с ТСЖ на управление в части муниципального имущества. С ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями договоры на предоставление ЖКУ заключало ТСЖ.

6 Собственники помещений создавали ТСЖ. На собственников, являющихся членами товарищества, распространялось действие устава ТСЖ. С собственниками, не являющимися членами ТСЖ, товарищество заключало договоры управления. Орган местного самоуправления передавал службе заказчика часть имущества, составляющую муниципальную собственность, в хозяйственное ведение. Наниматели помещений заключали с органом местного самоуправления договоры найма. ТСЖ заключало со службой заказчика договор на передачу функций по управлению. С ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями договоры на предоставление ЖКУ заключала служба заказчика.

7 Орган местного самоуправления передавал службе заказчика часть имущества, составляющую муниципальную собственность, в хозяйственное ведение. Наниматели помещений заключали с органом местного самоуправления договоры найма. Собственники помещений создавали ТСЖ. На собственников, являющихся членами ТСЖ, распространялось действие устава товарищества. С собственниками, не являющимися членами ТСЖ, товарищество заключало договоры управления. Служба заказчика заключала договор с ТСЖ на управление в части и муниципального имущества. ТСЖ по договору передавало полномочия по управлению управляющей организации, которая заключала договоры на предоставление ЖКУ с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями.

8 Собственники помещений создавали ТСЖ. На собственников, являющихся членами товарищества, распространялось действие устава ТСЖ. С собственниками, не являющимися членами ТСЖ, товарищество заключало договоры управления. Наниматели помещений заключали с органом местного самоуправления договоры найма. Орган местного самоуправления и ТСЖ передавали полномочия по управлению управляющей организации любой формы собственности. Управляющая организация заключала с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями договоры на предоставление ЖКУ.

9 Орган местного самоуправления проводил конкурс, по результатам которого заключал с управляющей организацией любой формы собственности договор управления. Наниматели помещений заключали с органом местного самоуправления договоры найма. Собственники заключали договор управления с выбранной на основании конкурса управляющей организацией. Управляющая организация заключала с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями договоры на предоставление ЖКУ.

10 Наниматели помещений заключали с органом местного самоуправления договоры найма. Орган местного самоуправления наделял управляющую организацию любой формы собственности полномочиями по управлению на основании договора доверительного управления. Управляющая организация заключала с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями договоры на предоставление ЖКУ.

11 Орган местного самоуправления передавал управляющей организации права по управлению общим имуществом и заключал договоры найма с нанимателями помещений в многоквартирном доме. Наниматели помещений заключали с управляющей организацией договор на обеспечение ЖКУ. Собственники заключали с управляющей организацией договоры управления. Управляющая организация заключала с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями договоры на предоставление ЖКУ.

12 Орган местного самоуправления наделял управляющую организацию полномочиями по управлению на основании договора доверительного управления и заключал договоры найма с нанимателями помещений в многоквартирном доме. Наниматели помещений заключали с управляющей организацией договор на обеспечение ЖКУ. Собственники заключали с управляющей организацией договоры управления. Управляющая организация заключала с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями договоры на предоставление ЖКУ.

13 Орган местного самоуправления заключал договоры найма с нанимателями помещений в многоквартирном доме и вместе с другими собственниками помещений заключал с управляющей организацией договоры управления. Управляющая организация заключала с ресурсоснабжающей организацией договоры на предоставление ЖКУ, ресурсоснабжающая организация заключала с обслуживающей договор на эксплуатацию жилищного фонда.

14 Орган местного самоуправления заключал с управляющей организацией договор управления и договор найма с нанимателями помещений. Собственник с управляющей организацией заключал договор управления. Управляющая организация своими силами осуществляла обслуживание и заключала с ресурсоснабжающими организациями договоры на предоставление коммунальных услуг.

15 Орган местного самоуправления заключал с управляющей организацией договор управления и договор найма с нанимателями помещений. Управляющая организация на основании агентских договоров с нанимателями и договоров управления с собственниками заключала договоры на предоставление ЖКУ с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями.

16 Орган местного самоуправления заключал с управляющей организацией договор управления и договор найма с нанимателями помещений. Управляющая организация своими силами осуществляла обслуживание и на основании агентских договоров с нанимателями и договоров управления с собственниками заключала договоры на предоставление коммунальных услуг с ресурсоснабжающими организациями.

Выводы: поскольку ст. 9 Федерального закона от 29.12.2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» устанавливает обратную силу Раздела VIII ЖК РФ, касающегося управления многоквартирными домами, т.е. указанный раздел распространяется и на ранее заключенные договоры управления, поэтому указанные договоры управления должны быть приведены в соответствие с нормами раздела VIII ЖК РФ.

3.5 ПРОБЛЕМЫ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ КОМПЛЕКСЕ

За последние годы внесено множество изменений в федеральное законодательство в области ценообразования, тарифного регулирования в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг.

С 8 мая 2003 года вступил в действие новый Федеральный закон РФ от 06.05.2003 № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг».

Данным законом введены существенные изменения в порядок регулирования оплаты жилья. Так, ст. 15 данного закона изменила понятие «тарифы» относительно платежей по оплате жилья на «цены». Из положений этой же статьи следует, что оплата жилья включает в себя внесение *платы за содержание* жилья и *платы за ремонт* жилья, а не единую плату, за содержание и ремонт жилья как это было ранее; и для нанимателя жилого помещения также внесение платы за наем жилого помещения.

Размер платы за содержание жилья и размер платы за ремонт жилья в жилищном фонде независимо от форм собственности устанавливаются дифференцированно в зависимости от общей площади жилого помещения и комплекса оказываемых услуг. Другими словами, плата за содержание и плата за ремонт жилья являются отдельными видами платежей за выполнение соответственно разных работ – работ по содержанию жилья и работ по ремонту жилья. Плата за ремонт жилья – плата за *текущий* ремонт общего имущества жилого дома. В соответствии с данным законом порядок возмещения расходов на *капитальный* ремонт жилья устанавливается Правительством РФ в соответствии с федеральным законом. Однако на сегодняшний день нет ни одного нормативно-правового акта, регламентирующего порядок возмещения расходов на капитальный ремонт.

Основы ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17.02.2004 № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства» определяют основные принципы и методы установления цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений и тарифов на коммунальные услуги, а также правила регулирования и применения этих цен и тарифов.

Правительством РФ приняты «Правила оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 392 «О порядке и условиях оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг». Данные Правила определяют порядок и условия оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг. Следует отметить, что принятые Правила распространяются на граждан-нанимателей жилья в государственном и муниципальном жилищном фонде и на граждан-собственников жилых помещений в жилых зданиях, в которых не созданы объединения собственников жилья. Граждане, проживающие в жилых помещениях, находящихся в многоквартирных домах, в которых созданы ТСЖ, самостоятельно определяют размер обязательных платежей по оплате жилья.

Данным постановлением отменена структура платежей граждан по оплате жилья и коммунальных услуг, установленная ранее п. 3 Постановления Правительства РФ от 02.08.99 № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения».

Федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг в 2005 году доведен до 100 % (Постановление Правительства РФ от 26.08.2004 № 441 «О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год»). Таким образом, введен бездотационный режим финансирования жилищно-коммунального хозяйства, который заключается в переводе дотаций, предоставляемых организациям, оказывающим жилищно-коммунальные услуги в адресные субсидии населению.

С 1 марта 2005 года вступил в силу новый Жилищный кодекс Российской Федерации, введенный Федеральным законом от 29.12.2004 № 189-ФЗ. В связи с этим ряд нормативно-правовых актов признаны утратившими силу, в том числе и Закон РФ от 24.12.92 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики».

Структура платежей в соответствии с ЖК РФ приведена в виде рис. 3.2 (предусматривает структуру платежей для нанимателя жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или договору найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда); рис. 3.3 (приводит структуру платежей для собственника помещения в многоквартирном доме); рис. 3.4 (порядок внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги).

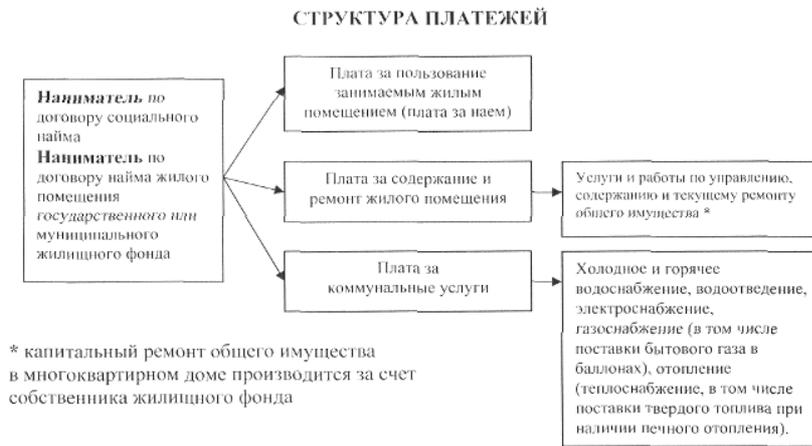


Рис. 3.2 Структура платежей для нанимателя жилого помещения

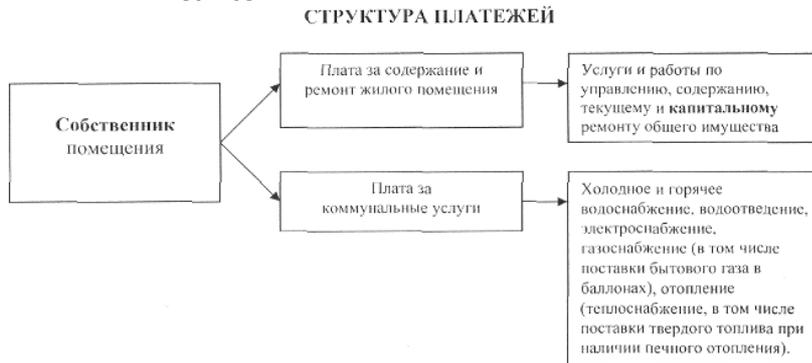


Рис. 3.3 Структура платежей для собственника помещения в многоквартирном доме

В соответствии с ЖК РФ размер платы за содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирном доме, в котором созданы товарищество собственников жилья, либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив определяется органами управления ТСЖ (ЖК и др.). В многоквартирном доме, в котором не созданы ТСЖ (ЖК или иной специализированный потребительский кооператив) размер платы за содержание и ремонт жилого помещения определяется на общем собрании собственников помещений в таком доме с учетом предложений управляющей организации и устанавливается на срок не менее чем на один год.

Формирование цен на содержание и ремонт жилья должно исходить из принципа соответствия объемов финансирования объемам выполненных работ и оказанных услуг. В условиях действия нового Жилищного кодекса РФ минимальный перечень работ, связанных с текущим ремонтом общего имущества жилых домов регламентируется постановлением Правительства РФ № 392. По желанию собственников жилых помещений перечень может быть дополнен и соответственно должна будет изменена цена на содержание и ремонт жилья.

Среди основных направлений реформирования в сфере ценообразования можно выделить следующие:

- переход на систему персонализированных социальных счетов;
- ликвидация системы перекрестного субсидирования потребителей ЖКУ;
- отмена государственного регулирования цен на жилищные услуги;
- введение минимального перечня работ по текущему ремонту общего имущества.

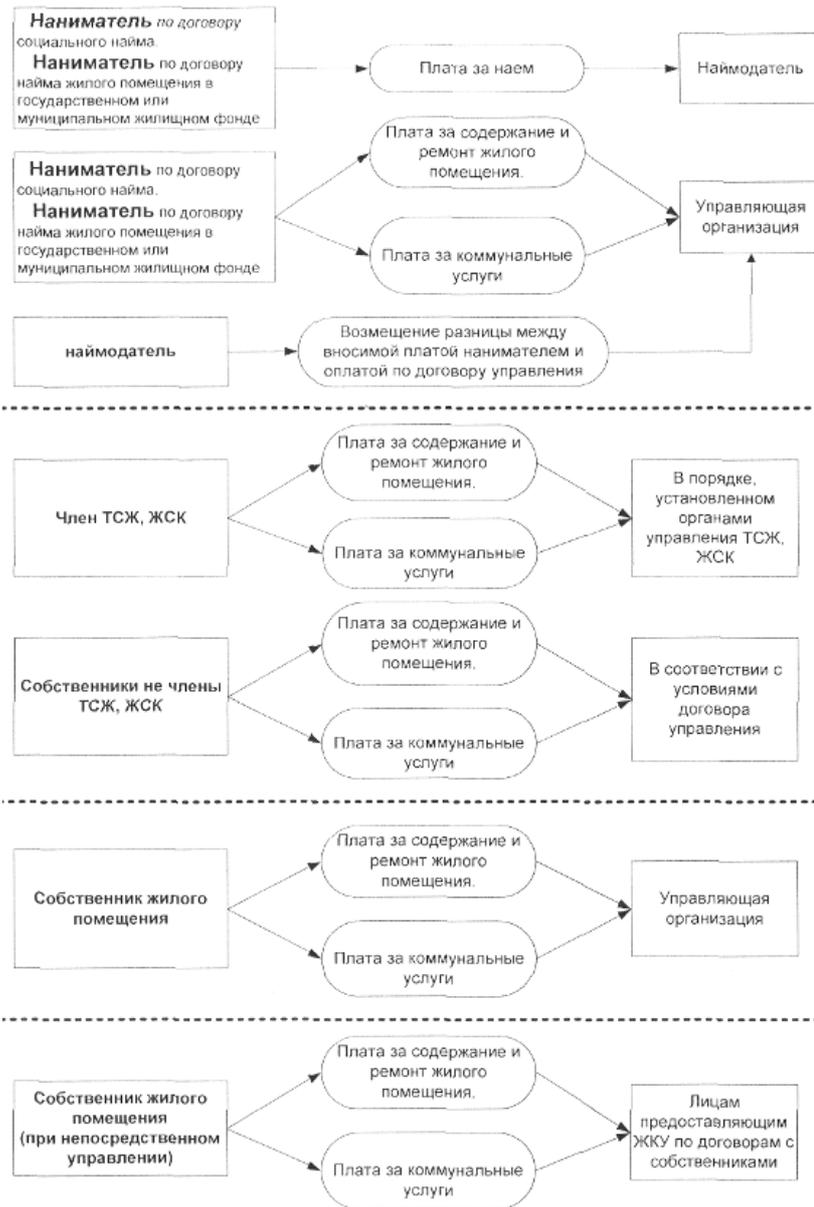


Рис. 3.4 Порядок внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги

Выводы: ЖК РФ предусматривает в структуре платежей плату за жилое помещение, которую обязаны оплачивать наниматели жилого помещения. В платежи нанимателей жилых помещений не включаются отчисления на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Эта обязанность возложена на органы местного самоуправления. Поэтому органам местного самоуправления при формировании бюджета необходимо предусматривать в расходной части бюджета средства на возмещение расходов по капитальному ремонту в части помещений, принадлежащих органу местного самоуправления. В бюджете муниципального образования необходимо предусматривать денежные средства на возмещение разницы между размером платы за содержание и ремонт жилого помещения по договору найма и размером платы за содержание и ремонт жилого помещения, установленном решением общего собрания собственников помещений.

Согласно п. 7 ст. 156 ЖК РФ размер платы за содержание и ремонт жилого помещения, где не созданы ЖСК, ТСЖ, устанавливается собственниками помещений на общем собрании. Однако положения п. 3 ст. 156 ЖК РФ предусматривают, что если собственники помещений в многоквартирном доме не приняли решения об установлении размера платы за содержание и ремонт, ее устанавливают органы местного самоуправления, т.е. установленный органом местного самоуправления размер платы за содержание и ремонт жилого помещения, в том числе для собственников помещений, применяется до тех пор, пока собственники своим решением его не изменят.

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

4.1 РАЗРАБОТКА И АНАЛИЗ ДИНАМИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

ЖКК рассматривается как синергетическая система с неравновесной открытой матричной структурой функционирования. Синергетический эффект на начальной стадии развития ЖКХ проявляется в форме экономии финансового потенциала ЖКХ, формирования необходимых и достаточных условий организации инновационного бизнеса, а также в форме экономии времени воспроизводственного цикла за счет повышения конкурентоспособности как самого ЖКХ, так и выпускаемых услуг.

Неравновесная структура ЖКХ в отличие от равновесной позволяет повысить эффективность развития ЖКХ за счет системного взаимодействия его внутренней и внешней среды ЖКХ, функционирования ЖКХ в условиях неопределенности рыночных отношений, качества ЖКХ и услуг, наличия бифуркации – переломной точки в эффективности развития ЖКХ, реализации стратегии и тактики формирования вектора развития ЖКХ.

Эффективность развития ЖКХ увеличивается при его анализе на базе общих и частных экономических законов функционирования ЖКХ. Категорию непрерывного улучшения качества услуг ЖКХ целесообразно рассматривать как экономическую закономерность рыночной экономики, которая функционально зависит от проявляемых на практике законов стоимости, конкуренции, качества, закона спроса и предложения, а также законов массового производства; самофинансирования; соответствия отношений постоянных затрат к переменным и относительной цены; снижение себестоимости услуг с увеличением объема выпуска; соответствия номенклатуры, качества и объема услуг; потребности и условия спроса; возмещение затрат на производство и сбыт услуг.

В целом закон стоимости проявляется через отклонение цены, нижний порог которой ограничен издержками ЖКХ, а верхний – субъективной оценкой полезности услуги. Конкуренция и качество вынуждают ЖКХ адаптироваться к изменениям вкусов и предпочтений потребителей, доходы которых ограничены. В результате действия закона стоимости внутриотраслевая конкуренция инициирует технический прогресс, способствующий снижению издержек ЖКХ, улучшению качества услуг, а межотраслевая конкуренция способствует распределению ограниченных ресурсов между отраслями в зависимости от их общественной значимости и обеспечивает тем самым структурную перестройку ЖКХ.

Ограниченность ресурсов порождает проблему ограниченности производственных возможностей, которая стремится к разрешению противоречий благодаря действию конкуренции и качества при тесном взаимодействии с законами рыночной экономики: спроса и предложения.

Взаимосвязь категории качества услуг ЖКХ с законом увеличения потребностей отражает стремление к качественному возрастанию потребления с учетом экологического фактора. В результате конкуренции и качества ЖКХ расширяют ассортимент услуг, повышают ее качество и экологическую чистоту.

Качество ЖКХ как экономическая категория становится языком международного общения, а ее концептуальные основы на базе открытых стандартов качества серии ИСО 9000 и концепции TQM (всеобщий менеджмент качества) позволяют легче войти в мировое экономическое пространство.

Устойчивость этого процесса возрастает при переходе к системному анализу качества услуг ЖКХ как динамической экономической категории. Данный анализ целесообразно проводить на базе переходной характеристики качества, отображающей ее зависимость от временного лага производственного цикла услуг. В начальной стадии цикла τ_n качество формируется за счет объединения качества производственных оборотных фондов (ПОФ), основных производственных фондов и труда. Это «стартовое» качество определяется начальным уровнем конкурентоспособности ЖКХ и услуги УКн.

На практике различают два понятия «конкурентоспособность ЖКХ» и «конкурентоспособность услуги».

Под конкурентоспособностью ЖКХ подразумевается его способность производить конкурентоспособную услугу за счет умения ЖКХ эффективно использовать экологический, финансовый, производственный и трудовой потенциалы.

Под конкурентоспособностью услуги подразумевается совокупность ее качественных и стоимостных характеристик, которые обеспечивают удовлетворение конкретной потребности покупателя и выгодно для покупателя отличается от аналогичных услуг – конкурентов.

Категории качества основных производственных фондов ЖКХ и труда на заданном временном лаге цикла являются в основном квазистатическими экономическими категориями, поэтому база качества определяется природным качеством исходного сырья (нефть, газ, вода, электроэнергия и др.), составляющего основу ПОФ. Так как эти продукты являются достаточно однородными и универсальными ресурсами, обладающими ограниченным набором потребительских свойств, то их можно характеризовать индексом качества, интегрально оценивающим состав и (или) свойства ресурсов по системному взаимодействию внутренних определяющих параметров качества, которые функционально связаны с динамикой материальных носителей, и внешних параметров идентификации, зависящих от устойчивого состояния функционирования ресурсов и ЖКХ в функционально-пространственно-временных координатах.

На временном лаге воспроизводственного цикла $\Delta\tau = \tau_k - \tau_n$ (где τ_k – конечное время цикла) качество услуги ЖКХ изменяется во времени, причем чувствительность данного изменения определяется эластичностью качества к изменению характеристик стадий производственного цикла. Конечная стадия производства услуги характеризуется K_k , которая только при $\tau_k \rightarrow \infty$ приближается к заданному плановому уровню конкурентоспособности ЖКХ и услуги $УK_k$.

Переходная характеристика качества услуг ЖКХ имеет точку перелома ТП (точку бифуркации), положение которой, в определяющей степени, определяются институциональным и инновационным потенциалами ЖКХ. От их качества и количества точка перелома смещается в поле качества услуг ЖКХ.

Переходная характеристика качества услуг ЖКХ соответствует природе простого и расширенного воспроизводства, поскольку потребительная стоимость ПОФ дифференцируется на временном лаге $\Delta\tau$ в потребительные стоимости промежуточной услуги, которые в свою очередь интегрируются в потребительную стоимость готовой услуги.

Качество услуги как динамическая экономическая категория в условиях воспроизводственного цикла (производство – распределение-обмен – потребление услуги) проявляется через основные управленческие функции: информационные, устойчивости, наблюдаемости, управляемости, адаптации, стимулирующие и мотивационные, санирующие, затратные, ценообразования.

Информационные функции качества услуги характеризуются следующими чертами: неоднозначностью фиксации потребителя и стоимостной оценки полученного объема информации; неопределенностью полезности информации; динамическим механизмом старения информации; наличием соответствующих фильтров в выборе необходимой информации, уменьшающей у потребителя неопределенность знаний об услуге.

Устойчивость качества услуги проявляется по степени изменения (робастности) ее переходной характеристики от действия внешних и внутренних дестабилизирующих факторов производственного цикла, причем устойчивость ЭР возрастает при переходе к использованию высоких технологий на базе CIM-технологий (Computer Manufacturing) и CALS-технологий (Computer Added Logistic Support).

Управляемость и адаптация качества услуг позволяют сохранить заданный плановый режим использования (состояния функционирования) ПОФ, промежуточной услуги, готовой услуги и в целом всего ЖКХ на всем временном лаге $\Delta\tau$ производственного цикла.

Стимулирование и мотивация по критериям стандартов качества ИСО 9000 и TQM необходимы для повышения эффективности выполнения работ в области качества и строятся на внешнем экономическом побуждении к труду и внутренних побудительных силах приоритета качества и эффективности развития.

Санирующие функции качества услуг ЖКХ формируются на базе концепции экологического менеджмента и мониторинга качества, по которой каждая услуга на всех этапах жизненного цикла и на интегрированном рынке с сектором качества не должен вызывать вредных последствий на экологию и жизнь человека.

Затратные функции качества касаются главным образом учета и оценки затрат на услуги ЖКХ, причем основную долю затрат составляют природоохранные расходы. Как правило, реализация данной функции не требует сверхбольших затрат, так как экономичность качества услуг подтверждает динамическая схема в виде цепной реакции Деминга: улучшение качества – снижение затрат – повышение производительности – снижение цены – расширение рынка – утверждение рынка – обеспечение работой – возврат инвестиций.

Качество услуг ЖКХ как динамическая экономическая категория находится в системной взаимосвязи с другими важнейшими экономическими категориями: себестоимостью, ценой, спросом и предложением. При прочих равных условиях цена и себестоимость взаимосвязаны. В структуре последней целесообразно выделение материальных (ПОФ) и операционных (временных) компонент (ресурсов) с учетом устойчивости материальных ресурсов к качеству, количеству и цене единицы сырья, к замене сырья и отходов. Рыночная цена готовой услуги ЖКХ устанавливается на интегрированном рынке с локальными сегментами качества, количества и цены из-за взаимодействия спроса и предложения с учетом эффектов повального увлечения, снобизма и Веблена, которые нарушают устойчивость действия закона спроса на рынке по качеству услуг ЖКХ.

На основании теории длинных волн конъюнктуры С.М. Меншиков и Л.А. Клименко* выделили следующие большие циклы динамики долгосрочных колебаний экономической активности: I цикл – 1989 – 1849 гг.; II цикл – 1849 – 1896 гг.; III цикл – 1896 – 1938 гг.; IV цикл – 1952 – 1989 гг.; V цикл – 1989 – ? Характерной особенностью каждой длинной волны является ее соответствие определенной парадигме качества услуг ЖКХ.

* Меншиков С.М., Клименко Л.А. Длинные волны в экономике: когда общество меняет кожу. М.: Международные отношения, 1986. 246 с.

Качество услуг ЖКХ как динамическая, экономическая категория в своем развитии формировалась вокруг следующих парадигм: философской (I цикл), механической (II цикл), кибернетической (III цикл), системной (IV цикл) и информационной (V цикл).

Наполнение информационной парадигмы качества услуг ЖКХ проводилось по принципу этапности.

Начало первому этапу наполнения информационной парадигмы качества услуг ЖКХ – этапу децентрализации – было положено в 1991 году Постановлением № 3010 Верховного совета РФ, очертившим условия для осуществления процесса передачи в муниципальную собственность государственного и ведомственного жилого фонда, объектов инженерной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных организаций, находящихся ранее в ведении местных советов и приватизируемых предприятий. Характерной чертой этого этапа стал переход на децентрализованную систему управления жилищно-коммунальным хозяйством, формирующуюся в тесной зависимости от специфики местных условий. Основными направлениями этого процесса стали:

1) формирование качественно новой системы управления жилищно-коммунальной сферой путем делегирования соответствующих полномочий от центра на местный территориальный уровень;

2) формирование качественно новой жилищной политики, в соответствии с которой был сделан упор на возведение жилья на условиях полной или частичной компенсации материальных затрат;

3) в качестве результата в реализации предыдущего направления выступил уверенно формирующийся вторичный рынок жилья, масштабы развития которого оказались впечатляющими, судя по стремительному росту в период с 1991 по 1995 годы количества риэлтерских фирм;

4) начало постепенной муниципализации жилищного сектора, заключающейся в передаче ведомственного жилья, социальных объектов на баланс местных органов власти.

Начавшаяся в период 1992 – 1994 годы приватизационная кампания оказала серьезное влияние на идущие в сфере жилищно-коммунального комплекса процессы, положив начало второму этапу наполнения информационной парадигмы качества услуг ЖКХ – приватизационному. Совокупный объем жилого ведомственного фонда (включая общежития) перед началом приватизации составлял около 400 млн. м² или 80 % государственного фонда (без учета Москвы и Санкт-Петербурга) и 65 % муниципального жилищного фонда [29]. Тем не менее, масштабной приватизации в городах так и не произошло, поскольку вопрос об эффективности той или иной формы собственности в России до сих пор не решен. Так, в Москве и других крупных городах основной формой земельных отношений стала аренда. «Выбор аренды, – свидетельствует Н. Гловацкая, – продиктован тем, что величина арендной платы может определяться на местах и значительно превышает земельный налог на собственность земли, установленный федеральным правительством на низком уровне, часто не связанным с рыночной стоимостью земли. Осторожное отношение городских властей к введению частной собственности на землю было продиктовано высокой степенью востребованности земельного ресурса на урбанизированных территориях и функциональной целостностью городского пространства, обеспечивающего воспроизводство хозяйственной инфраструктуры города, находящейся на пересечении интересов населения, промышленного сектора и нарождающегося российского и иностранного бизнеса. В то же время в 1996 году в Москве 14 тысяч квартир подвергались реприватизации по причине высоких налогов при сделке с недвижимостью. К тому же, в России около 25 % семей являются сложными, включающими несколько поколений, поэтому до момента расселения эти семьи не испытывают потребности в приватизации.

В то же время находящееся ранее в государственной собственности жилье становилось предметом частного владения. По данным Госстроя РФ, доля частного жилого фонда увеличилась с 1992 по 1996 год с 30 до 52 %. В собственности граждан оказалось 36,8 % всего государственного и жилого фонда страны. Значительная часть граждан получила возможность приватизировать свои квартиры. Однако заметные структурные изменения в этой сфере отнюдь не привели еще к формированию класса собственников-домовладельцев, что весьма слабо отразилось на формировании рынка жилищно-коммунальных услуг в муниципальном секторе городов. Причин такого состояния дел можно назвать несколько. Во-первых, отсутствие стимула собственников приватизируемых квартир брать на себя обязательства по поддержанию и сохранению жилого фонда. Во-вторых, основу приватизируемого имущества составляла территория, ограниченная размерами приватизируемого жилища, изолированная от всей инженерной инфраструктуры дома, а также мест общего назначения. В конце концов, несмотря на то, что в отдельных зданиях доля приватизированных квартир была достаточно высокой, здания эти не переставали находиться в муниципальной собственности.

Под влиянием реформ 1991 – 1993 годов в структуре ЖКХ стали происходить интересные изменения. В первую очередь, в результате приватизационных процессов значительная часть предприятий ЖКХ (особенно в гостиничном комплексе) изменила форму собственности, став частными коммерческими предприятиями. Во-вторых, существенно изменилась структура распределения основных фондов между ключевыми сферами экономики страны. Если в дореформенный период на долю городского хозяйства приходилось 1/3 основных фондов страны, то сегодня эти фонды были радикальным образом перераспределены между субъектами рынка: населением и частными (акционерными) предприятиями. И хотя города продолжали сохранять контроль за обеспечением основных сфер жизнедеятельности муниципалитетов, схема такого контроля становится намного сложнее, чем в прежние годы.

Следующий этап наполнения информационной парадигмы качества услуг ЖКХ – социальный – можно связывать с формированием качественно новых концептуальных подходов в реформировании системы жилищно-коммунального хозяйства. Юридическую основу такой идеологии составлял в силу в конце 1992 года закон «Об основах федеральной жилищной политики» ряд постановлений Президента и правительства, определивших общую стратегию такой политики. Появление этого закона было вызвано необходимостью переноса цен-

тра тяжести расходов на ЖКХ с предприятий на население. Не секрет, что долгое время низкие цены на коммунальные услуги населению компенсировались высокими тарифами для промышленных предприятий, что с неизбежностью отражалось на себестоимости продукции этих предприятий. Однако, в соответствии со ст. 426 ГК РФ практика компенсации недоборов с населения за счет повышенных тарифов для промышленных предприятий попадает под запрет, что в значительной степени способствует увеличению доли платежей за коммунальные услуги на плечи населения.

И все же, несмотря на то, что доля затрат на услуги ЖКХ, покрываемых за счет бюджета, снизилась в 1992 году с 97...98 % до 60...80 %, доля дотаций в бюджетах всех уровней оставалась высокой в бюджетах субъектов Федерации – более 25 %, в бюджетах муниципалитетов – более 50 % [225].

В то же время многие администрации субъектов Федерации стали передавать на платной основе административные функции по регулированию жилищно-коммунальной сферы специально образованным для этой цели государственным предприятиям. Эти предприятия оставались частью вертикальной структуры управления отраслью на базе старых ТПО и в нынешних условиях через сохранение функции материально-технического снабжения муниципальных предприятий сохранили административные рычаги, препятствуя передаче в муниципальную собственность объектов инженерной инфраструктуры.

Доводом в пользу государственной монополии в коммунальной сфере выступало убеждение в том, чтобы соразмерить затраты на содержание ЖКХ с системой социальной поддержки малообеспеченных слоев населения страны, доля которых после 1992 года стала стремительно расти. Основу организации конкретных регуляторов системы государственного управления должны были составить: нормативно утвержденная доля расходов на жилищно-коммунальные услуги и социальная норма площади жилья, специфическая для каждого региона. Реализация программы социальной поддержки населения в городах, начатая в 1994 году, привела к тому, что уже в 1996 количество семей, получающих жилищные субсидии, достигло 3,5 млн. человек и составило 7 % населения страны. С 1992 по 1996 год доля расходов домохозяйств на оплату коммунальных услуг увеличилась в 15 раз! [256, с. 28]. При этом заметными представлялись различия между регионами: от 0,6 % в Курске до 28,1 % в Казани. В то же время в Самарской области доля платежей населения в затратах на предоставление жилищно-коммунальных услуг при федеральном стандарте 35 % доходила до 60 %, что не могло не отразиться на высоком уровне (до 1/3) неплатежей. Опыт проведения жилищно-коммунальной реформы в Казахстане, доведшей долю платежей населения в затратах на предоставление коммунальных услуг до 30 %, подтвердил обоснованность связи доли затрат и объема неплатежей, достигших почти 33 %. В России к ноябрю 1998 года доля семей, получающих субсидии, достигла 11,3 % [221, с. 62]. Стоит отметить, что один из инициаторов проведения реформы ЖКХ, Б. Немцов, будучи заместителем председателя правительства РФ, признавал, что система жилищных субсидий является эффективной, если к ним обращается не более 15 % населения [238, с. 25].

Но наибольшую сложность в реформировании ЖКХ представляли причины институционального порядка, самой заметной из них оставался монополизм действующих на этом рынке предприятий, которые никак не могли, да и не хотели приспособиться к новым условиям. С коренной перестройкой системы управления ЖКХ, нацеленной на сопряженное реформирование экономических и социальных отношений в сфере ЖКХ связан четвертый этап наполнения информационной парадигмы качества услуг ЖКХ – институциональный.

В большинстве регионов изменилась структура управления жилищно-коммунальным хозяйством на уровне республики, края, области. На смену ТПО, ЖКХ, совмещавших функции государственного управления и хозяйствования, пришли министерства, комитеты, департаменты, выполняющие исключительно функции управления. В соответствии с новым законодательством изменились и их задачи. Основная тяжесть регулирования жилищно-коммунальных отношений была перенесена на уровень местного самоуправления (города, населенного пункта). На муниципальном уровне начали создаваться службы Заказчика – организации по управлению жилищным фондом и реализации муниципального заказа по жилищно-коммунальному обслуживанию населения.

Активизировался процесс создания товариществ собственников жилья (ТСЖ). Товарищества собственников жилья брали на себя функции единого заказчика на предоставляемые коммунальными предприятиями услуги. К концу 1996 года число зарегистрированных товариществ собственников жилья составило более 600, в том числе в городах Москве, Санкт-Петербурге, Тюмени, Омске, Нижнем Новгороде, Рязани, Перми, Барнауле, Екатеринбурге насчитывалось по 50 и более товариществ собственников жилья. В общей сложности на 1.07.1999 года в России было зарегистрировано около 3,5 тысяч ТСЖ.

С принятием закона РФ «О товариществах собственников жилья» новым институтам предоставлялась возможность получать дотации на содержание муниципального жилья, а также взимать плату от сдачи в аренду нежилых помещений. Предоставленное ТСЖ право, однако, вызвало заметный отток средств из муниципальных фондов, что стало одной из причин замедления в динамике реформирования ЖКХ в начале 1997 года. И все же, стимулируя создание ТСЖ, государство призывало к защите прав собственников жилья в отношении стоимости и качества услуг. Путем создания ТСЖ предписывалось обеспечить социальные условия для внедрения комплекса энерго- и ресурсосберегающих технологий. Так за 1999 год в России появилось 3100 ТСЖ. В целях стимулирования роста ТСЖ предусматривалось освобождение от НДС по техническому обслуживанию и ремонту и ряд других льгот.

Владельцы приватизированных квартир, объединившись в товарищества собственников жилья (кондоминыумы) и жилищно-строительные кооперативы, могут заключить договор с управляющей компанией, которая от лица товарищества заключает соответствующие договоры. Товарищества собственников жилья получают возможность получать доходы от использования общей собственности в кондоминиумы (сдачи в аренду нежи-

лых помещений в доме, придомовой территории) и направлять эти средства на оплату коммунальных услуг, содержание и ремонт дома. Население, не объединенное в организацию, не является полномочным заказчиком на предоставление услуг, не имеет возможности востребовать компенсации за некачественно предоставленные услуги.

Вместе с тем следует отметить, что созданные службы Заказчика далеко не всегда эффективно решают стоящие перед ними задачи. В большинстве это объясняется отсутствием необходимой квалификации и опыта работы у сотрудников, а иногда – не совсем верным подходом при выборе форм и методов организации их деятельности. Так, в городах Карачаево-Черкесской, Калмыцкой республик, Московской и Липецкой областей и ряда других территорий функции службы Заказчика были возложены на жилищно-эксплуатационные или многоотраслевые предприятия жилищно-коммунального хозяйства, что привело к совмещению ими функций заказчика и подрядчика по выполняемой ими производственной деятельности. В некоторых городах многоотраслевые предприятия ЖКХ выступают у органа местного самоуправления в роли генерального подрядчика, получая муниципальный заказ на все виды жилищно-коммунального обслуживания, в том числе на те, которые могут осуществляться самостоятельными предприятиями ЖКХ.

Решающий этап в наполнении информационной парадигмы качества услуг ЖКХ – институционально-программный – наступил в 1997 году после того, как была разработана «Концепция реформы ЖКХ», предусматривающая процедуру постепенного перехода к 2003 году на 100-процентное возмещение затрат в сфере ЖКХ страны. Снижение затрат составляло основу государственной политики в этой сфере. Центром проведения этих реформ становятся муниципальные власти, вынужденные действовать в рамках жестких бюджетных ограничений. Обеспечить контроль в проведении реформы ЖКХ были призваны введенные центральной властью федеральные стандарты, социальная норма площади жилья, стоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 м² общей жилой площади, стандарт доли платежей граждан в затратах на содержание и ремонт жилья и в оплате коммунальных услуг, максимально допустимая доля расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе. В отличие от Постановления правительства № 935 от 22.09.1993 года в состав затрат, покрываемых населением, был включен капитальный ремонт, а сроки увеличены до 2003 года. Кроме того, концепцией предусматривались также более динамичные изменения максимальной доли расходов на коммунальные услуги в семейном доходе. Постановление правительства РФ «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг» № 621 от 26.05.1997 года предусматривает процедуру выплаты трансфертов, базирующуюся на учете потребностей в бюджетных расходах на ЖКХ в соответствии с федеральными стандартами.

Характерно, что именно в это время, в связи с принятием в 1995 году «Закона об общих принципах организации системы местного самоуправления», получили широкое распространение органы территориального общественного самоуправления, сформировавшиеся в качестве одной из сторон в процессе реформирования отрасли.

Объявленная в 1997 году реформа в сфере ЖКХ была призвана снизить государственные расходы на содержание жилищно-коммунальной сферы и усилить одновременно экономические механизмы в ее развитии, сделав этот сектор привлекательным для инвестиций и предпринимательства. Однако, первые шаги по реализации реформы продемонстрировали чрезвычайную сложность такого процесса, вызванную заметным сужением финансовых возможностей государства и населения по содержанию и воспроизводству одной из самых затратных областей национальной экономики. Кроме того, сложившаяся за долгие годы монополия предприятий жилищно-коммунальной сферы не способствовала снижению затрат на оказываемые услуги, оказавшись беспомощной к работе в новых экономических условиях. Данное обстоятельство оказалось весьма значимым для обоснования механизма комплексного реформирования жилищно-коммунальной сферы, узловыми точками которого должны были стать повышение эффективности работы предприятий, действующих на этом рынке при одновременном исполнении государственных социальных стандартов по обеспечению качества жилой среды.

Этап институциональных преобразований, пришедший на период разработки и реализации программы реформирования ЖКХ, высветил неупорядоченность и дисбаланс в действиях государственных и муниципальных органов в практике управления процессом полномасштабных изменений. Стремительное сужение бюджетной базы органов местного самоуправления, происходящее под жестким давлением региональных властей, поставило под угрозу выполнение муниципалитетами контрольных заданий, разрабатываемых на уровне субъектов Федерации региональными программами реформирования отрасли. Оказалось, что на местный уровень падает львиная доля затрат на ЖКХ, несоразмерная с действительными масштабами финансирования этой сферы. Федеральный центр практически делегировал полномочия по регулированию соответствующих процессов на региональный уровень, оставив за собой функции ценового регулятора, а регионы ограничились работой в региональных энергетических комиссиях, определением социальных нормативов, вопросами социальной защиты. Вся текущая работа по определению размеров, структуры затрат, порядка выдачи субсидий, регулирование конкуренции в сфере ЖКХ полностью легла на плечи муниципалитетов. За последние несколько лет общий метраж площади переданной на баланс муниципалитета, вырос в 100 раз, тогда как финансирование осталось на прежнем уровне. Поэтому, как подмечает А. Эпштейн, «кризис жилищно-коммунальной сферы не может быть преодолен в ее собственных рамках, ибо это не отраслевой кризис, а внешнее проявление общесистемного кризиса современного механизма управления и, прежде всего, местного самоуправления».

Основной порядок сложившейся в стране системы ЖКХ состоит в том, что до сих пор не разграничены права собственности и управления жилищным фондом, в связи с чем отсутствует заинтересованность участвующих сторон (муниципалитета, с одной стороны, населения – с другой) в принятии взаимоприемлемого механизма решения проблем отрасли. Причиной такого положения вещей является сам подход к управлению от-

раслью, основанный на выстраивании жесткой вертикальной модели регулирования по схеме «сверху-вниз». Реальным выражением действия этой модели является тот факт, что население, проживающее в своих домах, вынуждено со всеми бытовыми проблемами обращаться в местное ПЖРУ, которое является локальным монополистом на определенной территории. Соответствующий монополизм изначально заложен глубокой материальной и финансовой зависимостью состояния городской инженерной инфраструктуры от инвестиционной политики государственных и региональных органов власти.

Вместе с тем, в стране сложились как объективные, так и субъективные причины сдерживания реформы в жилищной сфере. И эти причины можно выделить в несколько групп:

1 Сложившаяся в стране высокая степень различий между регионами в проведении реформы ЖКХ. Эти различия проявились в особенностях географического положения населенного пункта, характера его морфологии, изношенности инженерного оборудования, демографических показателей и пр.

2 Низкий уровень информированности населения, местных властей о возможных методах реализации основных направлений реформ. Одним из обуславливающих эту причину факторов служит отсутствие целостного представления о жилищно-коммунальной сфере, обслуживаемой различными ведомствами.

3 Неразработанность нормативно-правовой базы, регулирующей эту отрасль экономической жизни города, особенно в части взаимоотношений между потребителями и производителями услуг, примерных форм договоров, дифференцированных стандартов и т.д. вызывают неопределенность в разделении между уровнями власти, компетенции по ведению и контролю за состоянием и развитием жилищно-коммунальной сферы. Переданные на местный уровень полномочия подчас не получают от вышестоящих инстанций необходимых для их реализации финансовых средств, что приводит к серьезным деформациям в этом вопросе. Перечисления на нужды ЖКХ поступают на местный уровень из федерального бюджета в виде трансфертов и зачастую используются не по назначению, исчезая в темных закуулках регионального бюджета.

4 Низкая платежеспособность населения вряд ли способствует увеличению доли поступающих средств на поддержку и развитие жилищно-коммунальной сферы. Только за последние восемь лет доля дотаций в этой сфере снизилась с 90 % в 1990 году до 50 % – в 1999 году. Поэтому только за один год – с 1995 по 1996 – платежи за жилищно-коммунальные услуги в структуре оплаты услуг возросли с 19 до 35 %. Вместе с тем увеличилась и доля неплатежей, что поставило перед муниципальными органами власти ряд серьезных проблем. Рост неплатежей при одновременном отсутствии компенсации убытков грозит потерей рынка коммунальных услуг для частных фирм. Тарифы на жилищно-коммунальные услуги поддерживались в этот период государством на 90 %, что лежало тяжелым грузом на бюджете страны. И, несмотря на существенное увеличение цен в результате либерализации цен в 1992 году на множество видов товаров и услуг, уровень тарифов на услуги ЖКХ оставался прежним, и квартирная плата, включающая платежи граждан за коммунальные услуги, не превышала 2,5 % среднего дохода семьи гражданина.

Проводимая с 1992 года в России радикальная экономическая реформа не могла не натолкнуть на настоятельную необходимость реформирования жилищно-коммунального сектора в стране с исключительно высокими в этой сфере материальными затратами.

Современное состояние жилищно-коммунальной сферы определяет несколько обстоятельств:

1 Количество занятых в ЖКХ стало заметно расти, существенно увеличилась заработная плата в этом секторе российской экономики. Однако, зачастую, рост этот продолжает быть экстенсивным, не затрагивающим принципиальных организационных основ функционирования данной сферы.

2 Кардинально меняется структура управления жилищно-коммунальным хозяйством, предполагающая взаимодействие на правах социального партнерства государственных, муниципальных и частных секторов экономики России.

3 Существенно увеличивается доля оборотных средств в этом секторе, что превращает ЖКХ в финансово насыщенную и устойчивую экономическую структуру.

4 Значительно увеличиваются права субъектов ЖКХ, получающих возможность осуществления самостоятельной экономической политики.

В жилищно-коммунальном хозяйстве в настоящий момент сложился ряд проблем, обуславливающих специфику работ в области управления в этом секторе. Причем в каждом городе имеет место свой ряд приоритетов в решении отдельных социальных проблем. Наиболее типовыми для российских городов проблемами являются: неудовлетворительная работа в области тепло-, водо- и газоснабжения микрорайонов и домов, плохое качество водопроводной воды, отсутствие развитой социальной инфраструктуры в микрорайонах (магазины, школы, поликлиники, парки и детские сады), неблагоустроенные и неосвещенные в вечернее время дворы.

На жилищно-коммунальное хозяйство в городской среде возлагается несколько функций:

- контроль за выполнением федерального законодательства по содержанию и эксплуатации объектов ЖКХ;
- эксплуатация, строительство и ремонт водоснабжения, канализации, дорог и мостов;
- эксплуатация городских земель в соответствии с генеральным планом и проектом земельного хозяйственного устройства города;
- отвод и правовое оформление предоставления земельных участков для хозяйственных целей в городах;
- экспертиза проектов совершенствования и развития жилищно-коммунальной сфере;
- обеспечение материально-технического снабжения, распределение муниципальных заказов.

Многое в работе ЖКХ зависит от правильной и эффективной его организации. В настоящий момент организационная структура ЖКХ чрезвычайно усложнена и зачастую не выполняет возложенных на нее задач. Выполняющие значительный объем работ коммунальные предприятия имеют преимущественно организационно-правовую форму муниципальных унитарных предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

Сферой их хозяйственной деятельности являются объекты инженерной инфраструктуры, также представляющих собственность муниципалитетов, переданные этим предприятием в хозяйственное ведение или оперативное управление. Однако отсутствие договорной базы на управление муниципальным имуществом между собственником и муниципальным предприятием не дает возможность четко обозначить права, обязанности и ответственность договаривающихся сторон. Поэтому городская администрация на практике не имеет реальных рычагов воздействия на учрежденные же ею предприятия. Административные способы воздействия городских властей не смогут стать эффективными, если не будет разработан механизм финансового стимулирования этих предприятий, позволяющий обеспечивать рентабельность предоставляемых услуг.

Основным направлением реформирования ЖКХ в современных условиях является разработка механизма интеграции отрасли в структуру муниципального управления, – механизма, способного обозначить ключевые направления развития не только коммунального хозяйства, но и деятельности самого муниципалитета, финансовая база которого в нынешних условиях крайне размыта и не обладает необходимой самостоятельностью. С этой целью необходимо наделить ТСЖ влиятельными властными функциями, переподчинив сеть МУП ПЖРУ на окружной уровень муниципального управления, создав на уровне округов крупных городов ассоциации ТСЖ. В небольших городах целесообразно максимально сократить цепочку между соответствующим подразделением муниципалитета и районными отделениями ЖКХ, создав эффективную систему отчетности и привлечения населения к решению ключевых вопросов функционирования и развития отрасли.

4.2 ВЫЯВЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-СТРУКТУРНОЙ ДИНАМИКИ РЫНКА УСЛУГ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

В условиях плановой экономики бывшего СССР предприятия ЖКХ, за исключением жилищной сферы, были объединены в комбинаты коммунальных услуг, благоустройства и банно-прачечный комбинат. В этот период обнаружили существенные недостатки предприятий ЖКХ, проявлению которых способствовали объективные обстоятельства функционирования данной сферы. К перечню этих обстоятельств, определяющих специфику жилищно-коммунальной сферы в системе отраслей национальной экономики, следует отнести следующие:

- 1 Производимая продукция ЖКХ зачастую не имеет вещественной формы и носит характер услуг.
- 2 Производство и потребление либо полностью совпадают по времени, либо имеют незначительный разрыв. Данное обстоятельство вызывает оперативный характер работы в этой сфере.
- 3 Отрасли ЖКХ не могут заменять друг друга, что усиливает требования к комплексности работы всей сферы.
- 4 Услуги предприятий ЖКХ потребляются по месту жительства. А это не может не вызвать заметного противоречия между территориальным и отраслевым принципом деятельности этих предприятий. Выступая подрядчиком оказания коммунальных услуг, предприятие ЖКХ, как представитель соответствующей отрасли, заинтересовано в эффективных результатах своей деятельности, тогда как потребитель этих услуг (проживающее на данной территории население) – только в качестве конечного результата.

5 Существенное влияние масштаба хозяйства на его производственную структуру и организацию управления. Чем больше размер городского поселения, тем сложнее и разветвленной становится структура жилищно-коммунального комплекса.

6 Ведомственная разобщенность предприятий.

7 Характерные для сферы производства экономические критерии эффективности такие, как рентабельность, выработка, фондоотдача зачастую оказываются непригодными для объектов ЖКХ. Этот факт ставит актуальной проблему разработки критериев эффективности предприятий жилищно-коммунальной сферы.

Выделенные особенности, характерные исключительно для жилищно-коммунальной отрасли, обусловили широкое участие государства в процессе регулирования данного сектора национальной экономики. Организации, предоставляющие коммунальные услуги, не обладали необходимой самостоятельностью, не имея даже статуса юридического лица. Чрезмерная централизация функций осуществляющих коммунальные услуги подрядных предприятий способствовала неоправданному их укрупнению, что в значительной мере отображалось на оперативности и низком качестве предоставляемых этими предприятиями работ. Неупорядоченной была также система государственного управления данной отраслью: имело место отсутствие строгого контроля за деятельностью составляющих данную сферу региональных представительств.

Реформирование ЖКХ прошло ряд этапов в своем развитии. Начало первому этапу в реформировании ЖКХ – этапу децентрализации – было положено в 1991 году Постановлением Верховного Совета РФ. Характерной чертой этого этапа стал переход на децентрализованную систему управления жилищно-коммунальным хозяйством, формирующуюся в тесной зависимости от специфики местных условий. Начавшаяся в 1992 – 1994 годах приватизация оказала серьезное влияние на идущие в сфере жилищно-коммунального комплекса процессы, положив начало второму этапу реформирования отрасли – приватизационному. Третий этап в развитии реформы ЖКХ – социальный – связан с формированием новых концептуальных подходов в реформировании системы жилищно-коммунального хозяйства. С наступлением четвертого этапа коренной перестройкой системы управления ЖКХ – институционального изменяется структура управления жилищно-коммунальным хозяйством на уровне республики, края, области. На смену ТПО ЖКХ, совмещавших функции государственного управления и хозяйствования, приходят министерства, комитеты, департаменты, выполняющие исключительно функции управления.

В соответствии с новым законодательством изменяются и их задачи. Основная тяжесть регулирования жилищно-коммунальных отношений переносится на уровень местного самоуправления (города, населенного пункта). На муниципальном уровне начали создаваться службы Заказчика – организации по управлению жилищным фондом и реализации муниципального заказа по жилищно-коммунальному обслуживанию населения, товарищества собственников жилья и пр. Решающий этап в реформировании ЖКХ страны – программный – наступил в 1997 году после того, как была разработана «Концепция реформы ЖКХ», предусматривающая процедуру постепенного перехода к 2003 году на 100-процентное возмещение затрат в сфере ЖКХ страны.

Основной порок сложившейся в настоящее время системы ЖКХ состоит в том, что до сих пор не разграничены права собственности и управления жилищным фондом, в связи с чем отсутствует заинтересованность муниципалитета, с одной стороны, и населения – с другой, в принятии взаимоприемлемого механизма решения проблем отрасли. Ведущим направлением реформирования ЖКХ в современных условиях является разработка механизма интеграции отрасли в структуру муниципального управления, – механизма, способного обозначить ключевые направления развития не только коммунального хозяйства, но и деятельности самого муниципалитета, финансовая база которого в нынешних условиях крайне размыта и не обладает необходимой самостоятельностью. С этой целью необходимо наделить некоторые первичные институты и, прежде всего, ТСЖ властными функциями, переподчинив сеть МУП ПЖРУ на окружной уровень муниципального управления, создав на уровне округов крупных городов ассоциацию ТСЖ. В небольших городах целесообразно максимально сократить цепочку между соответствующим подразделением муниципалитета и районными отделениями.

Жилищно-коммунальное хозяйство любой административно-хозяйственной единицы тесно интегрировано в сложившуюся на данной территории экономическую систему, которую следует обозначить как территориальный рынок. Территориальный рынок – необходимый институт для определения резерва ЖКХ на территории. Территориальный рынок ограничен рамками полномочий муниципальных и региональных органов власти. Его ключевыми параметрами выступают следующие показатели: количество предприятий, численность работающих на них; соотношение занятых и безработных; соотношение нетрудоспособных и трудоспособных граждан; объемы налогов, поступающих в местный и региональный бюджеты, отношение суммы выплаченных налогов к трудоспособному населению; индекс цен на потребительском рынке; уровень минимальной потребительской корзины; средняя заработная плата на предприятиях территории; соотношение численности градообразующих и градообслуживающих предприятий; размеры инвестиций в основной капитал; соотношение объемов потребления и сбережений граждан; валовый региональный продукт на душу населения; соотношение в доходах между богатыми и бедными; количество граждан с доходами ниже прожиточного минимума и пр. Анализ территориального рынка позволит определить возможности извлечения доходов для населения, выражающихся в показателе валового внутреннего продукта, исчисляемого в границах данной территории. Источником этих доходов выступают предприятия различных форм собственности, находящиеся как внутри этой территории, так и за ее пределами. Доходы распределяются между физическими лицами, проживающими на территории.

Возможный выход из сложившейся в российском ЖКХ ситуации видится в развитии территориального рынка, увеличении его емкости. В этих условиях начинает ощущаться потребность в более глубокой реорганизации сложившейся структуры управления жилищно-коммунальной сферой городской экономики. Господствующим направлением реформирования ЖКХ является глубокое преобразование сферы ремонтно-эксплуатационных участков, функции которых должны быть расширены, а организационно-правовые формы – максимально разветвлены. Сфера контроля РЭУ должна быть разбита между муниципальными и частными предприятиями, вступающими друг с другом в конкурентную борьбу. Введение в организационную структуру ЖКХ службы единого муниципального заказчика позволяет перераспределить функции жилищно-эксплуатационных участков в сторону их укрупнения и усиления контролирующих функций. Реформированная служба единого муниципального заказчика должна быть заинтересованной в защите потребителей, получая прибыль за счет правильного отбора подрядчиков на выполнение общественных заказов.

В работе исследуется механизм реформирования жилищно-коммунальной отрасли России на современном этапе, анализируется нормативно-правовая база реформы и вырабатываются социально экономические подходы в реорганизации и развитии отрасли в условиях крупных городов.

В настоящее время сдерживающим фактором развития ЖКХ в РФ является дефицит нормативно-правовой базы, обеспечивающей ход проведения полномасштабной реформы в ЖКХ. Методологически отрасль в системе национальной экономики страны представлена в качестве функциональной экономической системы (ФЭС), через которую государство осуществляет функцию административного регулирования. ФЭС призваны поддерживать равновесие вокруг определенных макроэкономических параметров, стабилизирующих состояние данного вида хозяйственной деятельности в рамках заданных стандартов, соблюдение которых является исключительной задачей государства.

Увеличение количества показателей, характеризующих состояние жилищно-коммунального хозяйства, связанное с необходимостью комплексной реализации, реформирования отрасли, ведет к снижению меры упорядоченности командной информации и способствует тенденциям дезорганизации процессов реформирования. Сдержать эту тенденцию позволит реконструкция нормативно-правовой базы, упорядочивающей режим функционирования в подборе норм и нормативов, учет которых обеспечивает контроль специализированных органов за работой его ключевых подразделений.

Каждый из семи бинарных участков этой блок-схемы может регулироваться посредством принятого норматива, задающего область стандартов и допустимых отклонений в реализации каждого конкретного соотношения. В табл. 4.1 представлен возможный вариант системы контрольных нормативов, способствующий упорядочиванию отношений в жилищно-коммунальной сфере и повышению качества командной информации в

структуре управления отраслью (нормативные показатели, заложенные в концепцию реформирования ЖКХ на 1998 – 2003 годы).

4.1 Классификация норм и нормативов реформирования ЖКХ

Локальный участок отношения	Нормы и нормативы
1 Бюджет–социальный фонд	Максимально допустимая доля расходов бюджета на ЖКХ
2 Социальный фонд– население	Максимально допустимая доля семей, получающих жилищные субсидии; порядок и условия выдачи субсидий населению
3 Население–жилье	Социальная норма жилья на человека
4 Бюджет–население	Максимально допустимая доля собственных расходов граждан оплату жилья и коммунальных услуг; стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья
5 Бюджет–подрядные организации	Порядок выдачи льгот на выполнение общественно значимых услуг, размеры и форма налогов, условия возврата платежей, размеры дотаций
6 Подрядные организации–жилье	Нормы качества выполняемых услуг
7 Подрядные организации–население	Предельная стоимость предоставления коммунальных услуг в РФ, максимально допустимая доля платежей за ЖКХ в среднем доходе населения, порядок и условия расчета населения с подрядными организациями

Муниципальные социальные стандарты отражают не только жилищную обеспеченность, но и среднюю обеспеченность коммунальными услугами (наличие водоснабжения и канализации, вид отопления, наличие лифтового хозяйства и т.д.).

Другой стороной неупорядоченности отношений в нормативно-правовой сфере жилищно-коммунальных отношений выступают взаимоотношения предприятий и потребителей. В стране в настоящее время сложилось три организационно-правовых формы реформирования ЖКХ: акционерные общества; предприятия частной формы собственности, действующие в режиме доверительного управления; образование государственных унитарных предприятий путем укрупнения МУП ПЖРУ.

Основу формирования экономических механизмов реформирования жилищно-коммунальной сферы составляет тарифная политика. От того, как будет погашаться себестоимость произведенных коммунальных услуг, непосредственно зависит судьба провозглашенной реформы. В новых экономических условиях цены на энергоресурсы в России заметно приблизились к мировым, а тарифы для предприятий даже превысили мировые цены. Энергозатраты отечественных предприятий оказываются в три и более раза больше, чем зарубежных, что способствует значительному увеличению цен на выпускаемую ими продукцию. Поэтому предприятиям, выпускающим даже качественную продукцию, трудно удержаться на рынке.

Другим условием формирования эффективного механизма реформирования жилищно-коммунальной сферы представляется введение дифференциации и установление прозрачности платежей. Непрозрачность финансовых потоков зачастую связана с влиянием субъективных, неэкономических факторов на утверждение тарифа. В своей повседневной практике коммунальные предприятия при ведении финансовой отчетности зачастую отражают не фактические, а нормативные затраты. Такая практика отрицательна для кредитоспособности предприятия. Те же последствия имеет и включение в тариф отчислений ремонтного фонда без соответствующего инженерного и экономического обоснования. Во многих населенных пунктах измерение фактических затрат вообще не выгодно муниципалитетам, поскольку в этом случае очевидным становится масштаб утечек объектов инженерной инфраструктуры. Имеет место также завышение не только объемов отпускаемой энергии, но и ее себестоимости.

Тариф выступает главным средством компенсации затрат и получения финансового стимула. В диссертации предлагается реализация трех направлений тарифной политики в сфере ЖКХ:

- 1) тарифы следует устанавливать по их фактической себестоимости;

- 2) целесообразно введение двойного тарифа, включающего в себя постоянную и переменную части;
- 3) необходимо дифференцировать тарифы по основным группам потребителей.

Для улучшения ситуации необходимо пересмотреть СНИПы: ужесточить нормы по теплозащите, ввести требование оснащать новостройки и дома, прошедшие капитальный ремонт, приборами учета.

Одним из наиболее актуальных способов реформирования ЖКХ остается привлечение долгосрочных заемных средств в городскую инфраструктуру. Однако привлечь инвесторов в этот сектор экономически сложно в силу низкой отдачи от капитальных вложений в содержание объектов инфраструктуры.

4.3 РАЗВИТИЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА К ЭФФЕКТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ КОМПЛЕКСОМ

Одним из основных резервов дифференцирования сферы услуг ЖКК является постоянное предложение более качественного в сравнении с конкурентами сервиса. Ключ к привлечению целевого сегмента покупателей к потреблению услуг ЖКХ – удовлетворение ожиданий клиентов относительно качества обслуживания. Ожидание потребителей формируется под воздействием их прошлого опыта, слухов и рекламы. Покупатели выбирают поставщика необходимой им услуги ЖКХ и после ее предоставления сравнивают собственные впечатления и ожидания. Если восприятие ценности сервиса не соответствует предварительному представлению, покупатель теряет интерес к продавцу услуги ЖКХ. Если его ожидания удовлетворены на высоком уровне, он склонен вновь обратиться к поставщику качественных услуг ЖКХ. Э. Парасуриман, В. Цайтамл и Л. Берри предложили модель качества услуг ЖКХ и определили основные требования к высококачественному сервису, где выделен ряд противоречий, детерминирующие неудовлетворенность потребителей качеством услуг ЖКХ, между:

- ожиданиями потребителей и представлениями менеджмента качества услуг ЖКХ;
- представлениями менеджмента качества услуг ЖКХ и требованиями к качеству услуг;
- требованиями к качеству сервиса и предоставлением услуг ЖКХ;
- обслуживанием ЖКХ и внешними коммуникациями;
- восприятием услуг ЖКХ и ожиданиями относительно сервиса.

К признакам высокого качества сервиса относятся (в порядке значимости):

- надежность (способность выполнять обещанные услуги ЖКХ точно и основательно);
- отзывчивость (желание помочь потребителю и обеспечить надлежащий сервис);
- убежденность (компетентность, ответственность, уверенность и вежливость обслуживающего персонала);
- сочувствие (выражение заботы, индивидуальный подход к потребителю услуг ЖКХ);
- материальность (возможность увидеть оборудование, приборы, средства контроля и управления, персонал, наличие информационных материалов).

Различные исследования показали, что образцовая компания сферы услуг ЖКХ должна характеризоваться наличием системы стратегического планирования, стремлением руководства к повышению качества сервиса ЖКХ, высокими стандартами обслуживания, системой контроля над представлением услуг, системой удовлетворения жалоб потребителей. Особое внимание уделяется в ней персоналу и удовлетворения клиентов.

Руководство компании сферы ЖКХ должно сохранять низкий уровень транзакционных издержек, добиваться повышения производительности. Обычно выделяют следующие способы повышения эффективности деятельности сервисных организаций сферы ЖКХ:

- 1) повышение профессионального уровня персонала, совершенствование системы отбора и обучения сотрудников;
- 2) увеличение набора предлагаемых услуг ЖКХ за счет некоторого снижения качества обслуживания;
- 3) индустриализация сервиса, основанная на улучшении технического оснащения и стандартизации процесса предоставления услуг ЖКХ;
- 4) внедрение инноваций, уменьшающих потребность в обслуживании;
- 5) повышение эффективности обслуживания;
- 6) побуждение потребителей к самообслуживанию;
- 7) использование новых информационных технологий для экономии времени предоставления услуг и снижения транзакционных издержек.

Процесс повышения качества услуг ЖКХ неразрывно связан с безопасностью услуг, который осуществляется в рамках нормативного правового поля.

Развитие систем управления качеством (СУК) в сфере услуг ЖКХ характеризуется существенным запаздыванием от формирования и наполнения соответствующих парадигм качества услуг. До настоящего времени «базовой» системой управления качеством услуг ЖКХ является модель СУК А. Фейгенбаума [30], в соответствии с которой потребитель услуг ЖКХ должен получать только «годные» услуги, причем основные усилия ЖКХ должны быть направлены на итоговый контроль качества услуг. Данная СУК услуг ЖКХ концептуально организованная и наполненная в СССР в 90-х годах XX века привела к резкому росту транзакционных затрат, поскольку даже незначительное повышение качества услуг ЖКХ всегда сопровождалось ростом затрат на его обеспечение.

В отличие от модели А. Фейгенбаума модель учитывает необходимость управлять функциональным качеством услуг ЖКХ под влиянием спроса на качество соответствующих услуг. Попытки внедрения данной СУК услуг ЖКХ начались в России с организацией компании «Российские коммунальные системы» как одной из разновидностей финансово-промышленной группы.

В планах данной ФПГ – переход на СУК услуг ЖКХ по модели Джурана, ориентированной на принципы всеобщего управления качеством (TQM). Модель ориентируется на маркетинговую концепцию производственно-коммерческой деятельности института ЖКХ. Она предусматривает постоянное изучение спроса на рынке сбыта услуг ЖКХ и эксплуатационных показателей качества услуг, что обуславливает полную ориентацию производителей услуг на требования потребителя и рынок сбыта. При этом цикл управления качеством услуг начинается и заканчивается обследованием рынка.

Для снижения противоречий между повышением качества услуг ЖКХ и ростом эффективности функционирования ЖКХ ФПГ «Российские коммунальные системы» и Госстроем России предложено осуществлять разработку СУК услуг ЖКХ на базе международных стандартов качества серии ИСО 9000 (версия 2000 года).

Под термином «система» следует понимать широкую организационную структуру, которая выполняет не только присущие ее функции, но и включает элементы из других сфер деятельности, влияющих на функционирование этой системы.

Согласно стандарту ИСО 8402, п. 3.6 «Система качества – это совокупность организационной структуры, ответственности, методик, процессов и ресурсов, необходимых для осуществления общего руководства качеством» [93].

В стандарте ИСО 9000 версии 2000 года (ИСО 9000:2000) «Система менеджмента качества – это система менеджмента, которая направляет и контролирует организацию в отношении качества» [93].

Если же термин «система менеджмента качества» относится к какому-нибудь конкретному виду услуг, то такая система является средством, обеспечивающим высокое качество услуг. Такую систему менеджмента качества называют «системой обеспечения качества», которая является частью (подсистемой) системы менеджмента качества, которую обычно демонстрируют заказчикам, потребителям, аудиторам [125].

Достижение высокого качества – это результат работы всего ЖКХ, которая должна включать все элементы деятельности. Отсюда следует, что такая большая и важная подсистема ЖКХ как система менеджмента качества переходит границы других систем этого ЖКХ, существенно влияющих на качество (проектирование, производство, снабжение, сервис и др.). А это говорит нам о том, что на современном этапе систему менеджмента качества следует рассматривать не как подсистему, а как всю систему внутрифирменного управления, функционирование которой нацелено на критерии качества выпускаемой услуги, процессов и всей многообразной деятельности (система менеджмента качества ЖКХ должна слиться и стать системой управления всем ЖКХ). Именно так любое подразделение ЖКХ сможет достичь, поддержать и повышать эффективность своих возможностей, удовлетворенность потребителей и других заинтересованных сторон (работников, поставщиков, акционеров и др.) [30].

Система менеджмента качества имеет простую иерархическую структуру [93], состоящую из трех уровней:

- 1) генеральный директор – работает над улучшением системы на основе отчетов по эффективности системы;
- 2) ответственный за качество – готовит отчеты по системе менеджмента качества на основании результатов проверки, полученных аудиторами;
- 3) аудиторы – системно грамотные люди в вопросах качества – эксперты. При аудите ЖКХ все должны им подчиняться. Задача аудиторов искать пути улучшения систем менеджмента качества.

Система менеджмента качества состоит из организационно самостоятельных, но взаимосвязанных элементов. В каждую современную систему менеджмента качества должны быть обязательно включены элементы стандартов ИСО серии 9000, обеспечивающие ее эффективность [165]:

1 Ответственность руководства. Этот элемент подразумевает не только юридическую ответственность, предусматривающую возмещение причиненного ущерба, но, прежде всего, это принятые на себя руководством ЖКХ обязательства в области обеспечения качества. Некачественная работа руководства влечет за собой неудовлетворительное качество работы остальных работников.

2 Основы систем менеджмента качества. Данный элемент включает в себя фундаментальные положения эффективного менеджмента качества:

- система качества взаимосвязана со всеми видами деятельности ЖКХ и ее действие распространяется на все этапы жизненного цикла услуг и процессы от первоначального выявления потребностей рынка до конечного удовлетворения установленных требований;
- руководители ЖКХ должны инициировать, разрабатывать, внедрять и поддерживать в рабочем состоянии систему качества;
- в рамках общей организационной структуры ЖКХ четко устанавливаются функции, относящиеся к системе качества;
- руководство ЖКХ выделяет все ресурсы, необходимые для проведения политики в области качества и достижения поставленных целей;
- все виды деятельности, выполняемые в системе менеджмента качества, документируются в форме рабочих процедур;
- система менеджмента качества включает документированные процедуры управления функциональными, техническими и физическими характеристиками услуг;
- все элементы, требования и положения, установленные системой качества, должны быть надлежащим образом документированы;
- все элементы системы качества должны быть предметом регулярного внутреннего аудита качества;

– система качества должна подвергаться регулярному анализу и оцениванию со стороны руководства ЖКХ;

– система качества должна способствовать непрерывному улучшению качества.

3 Качество в рамках маркетинга. Маркетинговая деятельность ЖКХ должна быть направлена на определение уровня качества услуг, удовлетворяющего текущим и перспективным требованиям потребителей.

4 Качество при проектировании и разработке услуг. Данный элемент заключается в установлении и стандартизации всех этапов проектирования и разработки услуг; в назначении должностных лиц, ответственных за их надлежащее выполнение; в выделении соответствующих ресурсов; в организации эффективного взаимодействия участников работы; и, наконец, в оценке проекта на всех этапах его создания.

5 Качество закупок. Этот элемент системы качества должен обеспечить непрерывность и стабильность производственного процесса приобретением, доставкой и использованием материальных ресурсов, необходимых основному и вспомогательному производству и отвечающих по количеству и качеству установленным требованиям, гарантирующим выполнение всех условий контракта.

6 Качество процессов. Чтобы обеспечить качество процессов стандарт ИСО-9004-1 выделяет следующие основные задачи:

- 1) планирование процессов;
- 2) проверка возможности технологических процессов;
- 3) контроль и регулирование характеристик качества вспомогательных материалов и промышленной среды;

- 4) транспортировка услуг.

7 Управление процессами. Данный раздел эффективной системы качества связан с планированием, контролем, регулированием и оцениванием процессов производства, монтажа и технического обслуживания услуг.

8 Проверка услуг. Основные направления проверки услуг – это входной контроль и испытания покупных материалов и комплектующих изделий, контроль и испытания услуг в процессе производства, контроль и испытания готовых услуг.

9 Управление контрольно-измерительной аппаратурой и испытательным оборудованием. Эффективность данного элемента системы менеджмента качества основана на постоянном управлении всеми средствами измерений, используемыми при производстве, монтаже и обслуживании услуг.

10 Управление несоответствующими услугами. Заключается в защите потребителей от непреднамеренного получения услуг, не отвечающей установленным требованиям и предотвращении избыточных затрат из-за брака:

- 1) обнаружение несоответствующих услуг;
- 2) обследование несоответствующих услуг;
- 3) предупреждение повторного возникновения дефекта.

11 Корректирующие и предупреждающие действия. По стандарту ИСО 8402 корректирующее действие – это действие, предпринятое для устранения причин уже существующего дефекта или нежелательной ситуации и для предотвращения их повторного возникновения. А предупреждающее действие – это действие, предпринятое для устранения причин еще не обнаруженного, но предполагаемого дефекта или нежелательной ситуации. Корректирующие и предупреждающие действия направлены на постоянное поддержание и улучшение всех объектов системы менеджмента качества.

12 Послепроизводственная деятельность. Данный элемент системы качества включает в себя хранение, поставку, монтаж, послепродажное обслуживание, наблюдение за эксплуатацией услугами у потребителей.

13 Безопасность продукции. Этот элемент системы качества подразумевает отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью нанесения услугами ущерба. Безопасность услуг должна обеспечиваться, начиная с ее разработки. В настоящее время безопасность услуг диктуется нормами безопасности и законодательством, а контролируется путем проведения ее сертификации.

Требования к системам менеджмента качества установлены в стандартах ИСО 9000 – 9004, принятой международной организацией по стандартизации (англ. International Standart Organization – ISO) в марте 1987 года и обновленных в 2000 году. Стандарты серии ИСО 9000:2000 отражают фундаментальное изменение подходов к менеджменту качества. Эти стандарты были разработаны для того, чтобы помочь организациям всех видов и размеров внедрить и обеспечить функционирование эффективных систем менеджмента качества [164].

Восемь принципов менеджмента качества образуют основу для стандартов на системы менеджмента качества ЖКХ, входящих в семейство ИСО 9000 версии 2000 года [162]:

1 Ориентация на потребителя: ЖКХ зависят от своих потребителей и поэтому должны понимать их текущие и будущие потребности, выполнять их требования и стремиться превзойти их ожидания.

2 Лидерство руководителя: руководители обеспечивают единство цели и направления деятельности ЖКХ. Им следует создать и поддерживать внутреннюю среду, в которой работники могут быть полностью вовлечены в решение задач ЖКХ.

3 Вовлечение работников: работники всех уровней составляют основу ЖКХ и их полное вовлечение дает возможность ЖКХ с выгодой использовать их способности.

4 Процессный подход: желаемый результат достигается эффективнее, когда деятельностью и соответствующими ресурсами управляют как процессом.

5 Системный подход к менеджменту: выявление, понимание и менеджмент взаимосвязанных процессов как системой вносят вклад в результативность и эффективность ЖКХ при достижении ее целей.

6 Постоянное улучшение: постоянное улучшение деятельности ЖКХ в целом следует рассматривать как ее неизменную цель.

7 Принятие решений, основанное на фактах: эффективные решения основываются на анализе данных и информации.

8 Взаимовыгодные отношения с поставщиками: ЖКХ и ее поставщики взаимозависимы и отношения взаимной выгоды повышают способность обеих сторон создавать ценности.

Для создания системы менеджмента качества ЖКХ требуется стратегическое решение высшего руководства организации. На проектирование и внедрение системы менеджмента качества ЖКХ влияют меняющиеся запросы, особенно цели, выпускаемые услуги, применяемые процессы, размер и структура ЖКХ.

Для внедрения системы менеджмента качества услуг ЖКХ необходимо проведение самооценки состояния функционирования ЖКХ в области качества. Самооценка – это систематический и всесторонний анализ деятельности организации и результатов по отношению к системе менеджмента качества. Самооценка дает общее представление о деятельности ЖКХ и степени развития их систем менеджмента качества. Она помогает определить области, нуждающиеся в улучшении и приоритеты. В процессе самооценки выявляются пробелы и слабые места существующей системы, чтобы организация могла планировать и внедрять требуемые усовершенствования [216].

4.4 ОБОСНОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА РОССИИ

В июле 2001 года исполнилось 10 лет с начала в России жилищно-коммунальной реформы. 4 июля 1991 года принят Закон РФ № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Это прогрессивное, по сути, решение направлено на формирование рынка жилья и коммунальных услуг ЖКХ. Однако в этот же период Верховным Советом Российской Федерации принимаются решения о передаче объектов жилищно-коммунального хозяйства в муниципальную собственность, не подкрепленной соответствующей перестройкой бюджетной системы. Кроме того, с 1993 по 1998 годы вводятся в действие федеральные законы, связанные с предоставлением льгот по оплате ЖКУ без обеспечения соответствующих финансовых гарантий на их компенсацию предприятиям отрасли. Поэтому сложившееся кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса, в первую очередь, связано с его хроническим недофинансированием.

Система управления в целом и деятельность предприятий в этой сфере характеризуется высокой затратностью, отсутствием экономических стимулов снижения издержек на производство жилищных и коммунальных услуг, а также их рационального потребления. Все это привело к высокой степени износа основных фондов, большим потерям энергии, воды и других ресурсов, низкому качеству предоставляемых услуг. Содержание жилищно-коммунального хозяйства в его нынешнем виде непосильно ни для потребителей жилищно-коммунальных услуг, ни для бюджетной системы.

Объем дебиторской задолженности предприятий ЖКХ составил на конец 2005 года 250 млрд. р., в то же время объем кредиторской задолженности предприятий достиг 230 млрд. р. Задолженности в жилищно-коммунальном хозяйстве являются источником цепочки неплатежей, которая охватывает практически все отрасли экономики.

Таким образом, выступив на начальном этапе экономических реформ в роли амортизатора социальных последствий либерализации цен, жилищно-коммунальная сфера Российской Федерации к настоящему времени сама превращается в источник угроз для социального и экономического развития страны.

Износ коммунальной инфраструктуры составляет сегодня более 70 %, около четверти основных фондов полностью отслужили свой срок. Количество аварий выросло за 10 лет, примерно, в пять раз и составило в 2003 году 73 аварии на 100 км сетей водоснабжения и 200 аварий на 100 км сетей теплоснабжения. При таком уровне износа ЖКХ подходит к моменту, когда количество аварий может расти по экспоненте.

Планово-предупредительный ремонт сетей и оборудования систем водоснабжения, коммунальной энергетики полностью уступил место аварийно-восстановительным работам, единичные затраты на проведение которых в 2,5-3 раза выше чем затраты на плановый ремонт таких же объектов. Суммарные потери в тепловых сетях достигают 30 % от произведенной тепловой энергии, что эквивалентно 65...80 млн. т условного топлива в год. Более 40 % подаваемой воды в сеть не соответствует требованиям СанПиН. Утечка и неучтенный расход воды в системах водоснабжения составляют в целом по России 15 %, а в ряде городов – 30 %. В 2003 году из общего количества аварий на водопроводно-канализационных сетях 55 % произошло по причинам ветхости.

Коммунальные предприятия не имеют серьезных экономических стимулов снижения нерациональных затрат материально-технических ресурсов. В итоге затраты, например, электроэнергии на производство и реализацию 1 м³ воды на 30 % выше среднеевропейского. Численность персонала в расчете на 1000 обслуживаемых жителей в 1,5-2 раза выше, чем на аналогичных европейских предприятиях. Удельное потребление воды на одного жителя в 1,5-2 раза выше, чем в западноевропейских странах.

Данные аудиторских проверок показывают, с одной стороны, занижение тарифов от экономически обоснованного уровня, а с другой – наличие неиспользованных резервов (15...20 %) даже при самых низких тарифах.

Невыполнение бюджетом своих обязательств и отсутствие эффективных и прозрачных процедур формирования и изменения тарифов обуславливают непривлекательность коммунального комплекса для частных инвестиций. Все это свидетельствует о наличии системного кризиса в коммунальном хозяйстве и межотраслевом характере возникших проблем, для преодоления которых требуется взаимосвязанная по направлениям и уровням программа действия.

Именно поэтому Президентом Российской Федерации В.В. Путиным было принято решение о разработке Федеральной программы «Реформирования и модернизации жилищно-коммунального хозяйства на 2002 – 2010 годы», направленной на повышение устойчивости и надежности функционирования коммунальных систем жизнеобеспечения и ликвидации дотационности жилищно-коммунального комплекса и снижение нерациональных затрат.

Результатом реализации Программы должно стать создание комфортных и безопасных условий проживания граждан в жилищах, предоставления качественных коммунальных услуг.

После ее завершения появится возможность устойчивого развития жилищно-коммунального комплекса на местном уровне без использования специальных программных методов управления на федеральном. Предполагается, что Программа будет выполняться поэтапно.

Первый этап (2002 – 2003 годы). На этом этапе реализованы первоочередные меры, обеспечивающие финансовую стабилизацию жилищно-коммунального комплекса. Они рассчитаны на получение эффекта уже на первом периоде. К числу важнейших относятся:

1 Мероприятия по инвентаризации, реструктуризации и ликвидации задолженности бюджета и бюджетных организаций, а также населения перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса.

Для решения этой проблемы необходимо:

– на уровне Правительства РФ с участием субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления разработать в течение 2002 года порядок реструктуризации и ликвидации задолженности в жилищно-коммунальном комплексе и установить реальные и жесткие сроки их проведения;

– на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления провести инвентаризацию задолженности и убытков предприятий ЖКХ с целью подписания актов сверки задолженности со всеми кредиторами и дебиторами, а также определить размеры задолженности, признаваемой бюджетами и бюджетными организациями перед данными предприятиями. Признанная задолженность должна быть включена в расходную часть соответствующих бюджетов на весь срок реструктуризации.

В переговоры по реструктуризации задолженности бюджетов и бюджетных организаций вовлечены как коммунальные предприятия, так и предприятия РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром» на базе ФПГ «Российские коммунальные системы».

Необходимо обеспечить переход на реальные договорные отношения в ЖКХ и обеспечить их выполнение. Незамедлительно должны быть проведены мероприятия по выявлению транзакционных затрат в структуре тарифов жилищно-коммунальных предприятий в рамках проведения экспертизы и аудита тарифов. Только в этом случае можно будет в будущем не допустить наращивания новых долгов.

2 Ликвидация дотационности жилищно-коммунального комплекса и прекращение практики перекрестного субсидирования тарифов на коммунальные услуги. Необходимо было к концу 2003 года перейти от дотирования убытков деятельности предприятий ЖКХ к предоставлению адресных субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг. В связи с этим предполагается внести изменения в ст. 15 Закона РФ «Об основах федеральной политики». С этой целью Правительство РФ будет ежегодно утверждать федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

3 Обеспечение адресной социальной защиты семей с низкими доходами при переходе на полную оплату жилищно-коммунальных услуг. При осуществлении программы отказа дотирования от убытков предприятий ЖКХ необходимо безусловное обеспечение адресной социальной защиты малоимущих слоев населения.

В России в 1993 году создана первая адресная система социальной защиты при переходе к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг. Малоимущим категориям граждан предоставляются адресные субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг. За 2003 год жилищно-коммунальные субсидии были предоставлены более 3,5 млн. российских семей на сумму свыше 3,0 млрд. р., на местах действуют 3,5 тысячи служб жилищных субсидий.

С 2003 года начато переведение основных льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в категорию жилищных субсидий, сохранив льготы вне зависимости от уровня доходов следующим категориям граждан: Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, полные кавалеры Ордена Славы, инвалиды и участники Великой Отечественной войны и др.

По прогнозам потребность в финансировании жилищных субсидий составит около 30 млрд. р. в год начиная с 2004 года. Эта потребность может увеличиваться в случае опережения роста тарифов на газ и электроэнергию.

С учетом сохранения системы льгот для отдельных категорий граждан размер необходимой финансовой поддержки может составить, примерно, 45 млрд., т.е. возрасти в 15 раз.

При полном переходе к системе адресной поддержки низкодоходных слоев населения резко возрастет дифференциация между субъектами Российской Федерации, в частности, в потребности в бюджетных средствах на предоставление жилищных субсидий. В среднем по Российской Федерации, согласно прогнозным расчетам, исходя из отдельных стандартов, за жилищными субсидиями обратятся около 13...15 % семей. В то же время в ряде субъектов Российской Федерации с высокой стоимостью предоставления жилищно-коммунальных услуг и/или низким уровне доходов населения эта доля будет существенно выше. В связи с этим представляется целесообразным софинансирование реализации программы жилищных субсидий из федерального бюджета.

4 Состояние жилищно-коммунального комплекса требует мобилизации всех возможных финансовых ресурсов для технической модернизации сектора, включая средства федерального бюджета.

Принятие экстренных мер для модернизации сектора должно быть направлено на решение задач ремонта и технического переоснащения котельных, сетей тепло- и водоснабжения, очистных сооружений, внедрение современных энергосберегающих технологий.

Эта задача будет решаться путем финансирования работ по модернизации жилищно-коммунального комплекса с привлечением бюджетных средств, в том числе федерального бюджета, а также реализации программы сотрудничества с Международным Банком Реконструкции и Развития (ММРБ) и Европейским Банком Реконструкции и Развития (ЕБРР). Поддержка федерального бюджета (в различных формах) будет представляться регионам, органам местного самоуправления и предприятиям ЖКХ, прошедшим конкурсный отбор, обеспечивающим софинансирование проектов по модернизации жилищно-коммунального комплекса и реализующим программы его реформирования.

Второй этап (2004 – 2005 годы). На этом этапе будет реализован основной блок мероприятий по совершенствованию экономических механизмов в жилищно-коммунальной сфере и формированию условий для снижения транзакционных издержек повышения качества предоставления жилищно-коммунальных услуг:

1 Развитие конкуренции в сфере предоставления жилищных услуг. Преобразования в жилищном хозяйстве должны привести к формированию двух уровней конкурентных отношений: конкуренция в сфере управления недвижимостью за получение от собственника заказа на управление жилищным фондом и конкуренция подрядных организаций на получение от управляющей компании заказа на обслуживание жилья. Важнейшей задачей управляющей компании должна стать защита прав потребителей жилищно-коммунальных услуг. Контроль выполнения заключенных договоров предполагает применение штрафных санкций за ненадлежащее исполнение обязательств по договорам и снижение платежей потребителей за непредоставленные в полном объеме жилищно-коммунальные услуги.

Большой потенциал ресурсосбережения в жилищном фонде должен стать источником для возврата инвестиций в модернизацию жилищного фонда, а формирование конкурентного бизнеса по управлению жилищным фондом-катализатором процесса привлечения частных инвестиций. Одним из результатов модернизации жилищного фонда будет снижение потребности в услугах теплоснабжения, иных коммунальных услугах. Развитие конкуренции в сфере управления жилищным фондом окажет существенное влияние на внедрение новых альтернативных технологий в сфере тепло- и электроснабжения, позволяющих осуществлять обслуживание относительно небольших групп потребителей.

2 Повышение эффективности регулирования деятельности естественных локальных монополий в области коммунальных систем тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения. Коммунальные предприятия, обеспечивающие поставку ресурсов по распределительным сетям, являются естественными локальными монополистами. Их деятельность подлежит регулированию, на основе эффективных и прозрачных процедур, в первую очередь, тарифного регулирования, экономически заинтересованных монополистов в сокращении затрат. Необходимо обеспечить единую методологическую базу для регулирования тарифов на федеральном, региональном и муниципальном уровне; сформировать общие принципы тарифного регулирования, включая период, на который устанавливаются тарифы, увязывающие изменения тарифов на газ (федеральный уровень) и электричество (субфедеральный уровень) с изменениями тарифов на тепловую энергию и водоснабжение (муниципальный уровень).

Система тарифного регулирования должна обеспечивать выполнимость производственной и инвестиционной программ коммунальных предприятий, утверждаемых на очередной период регулирования, с учетом финансовых потребностей поставщиков услуг и платежеспособного спроса потребителей. Процедуры тарифного регулирования должны обеспечить публичность процесса формирования тарифов для достижения доверия со стороны потребителей коммунальных услуг, а также баланса интересов в процессе регулирования тарифов. В результате установления такой системы тарифного регулирования:

- предприятие в течение регулируемого периода сможет привлекать заемные средства на модернизацию, проводить мероприятия по снижению издержек, а полученную экономию расходовать на возврат заемных средств;

- бюджет и потребители смогут планировать свои расходы.

По-новому должна решаться проблема борьбы с коммунальными предприятиями-монополистами. Необходимо создать условия для развития «конкуренции за рынок» на основе концессионных соглашений. Основным условием таких соглашений должны стать инвестиционные обязательства концессионера по развитию и модернизации коммунальной инфраструктуры. Параллельно должно проходить акционирование муниципальных унитарных предприятий. При этом в состав акционерного капитала могут включаться производственная база, техника, складское хозяйство и т.д. Однако сетевую коммунальную инфраструктуру целесообразно сохранить в муниципальной собственности и не включать в акционерный капитал.

Третий этап (2006 – 2010 годы). На этом этапе будут реализованы стратегические мероприятия, направленные на обеспечение устойчивого развития жилищно-коммунального комплекса на основе привлечения частных инвестиций; апробированы рыночные механизмы привлечения инвестиций в форме банковских кредитов и облигационных займов, а также реализован комплекс мер по снижению рисков кредитования этой сферы путем предоставления государственных и муниципальных гарантий.

Возможность привлечения долгосрочных инвестиционных ресурсов определяется в значительной степени тем огромным потенциалом ресурсосбережения, которым обладает жилищно-коммунальный комплекс. Однако данные мероприятия могут быть в полной мере задействованы лишь при формировании внешних условий (обеспечении финансовой стабильности предприятий ЖКХ, формировании эффективного тарифного регулиро-

вания, условий для развития рыночных механизмов привлечения инвестиционных средств, установлении четких договорных отношений и т.д.).

Без этого невозможно будет кардинально решить проблему инвестиционного финансирования жилищно-коммунального комплекса и обеспечить его устойчивое и эффективное развитие, направленное на качество предоставления услуг.

Важнейшей предпосылкой успешной реализации реформы является формирование благоприятных условий для привлечения в отрасль российских и иностранных инвестиций. Устойчивый приток инвестиций в жилищно-коммунальный комплекс за счет привлечения ресурсов коммерческих банков или иных источников заемных средств можно достичь путем снижения рисков инвестирования и разработки механизмов, позволяющих обеспечить кредиты наиболее ликвидными активами жилищно-коммунальных предприятий-платежами потребителей услуг.

В настоящее время предложений заемного финансирования проектов развития коммунальной инфраструктуры поступает мало из-за высоких рисков инвестирования, низкой прозрачности в сфере корпоративного и финансового управления коммунальных предприятий, отсутствия у предприятий потенциальных заемщиков опыта по подготовке кредитных заявок, бизнес-планов и проектов, а у потенциальных кредиторов навыков оценки кредитоспособности заемщиков и обоснованности кредитных проектов. Особенностью таких проектов в муниципальном городском хозяйстве является тот факт, что собственник имущества муниципальных предприятий имеет все необходимые полномочия для проведения преобразований, результатом которых будет снижение риска инвестирования и повышение их кредитоспособности (тарифное регулирование, договорные отношения и т.д.). Регулирующие органы имеют все механизмы, с помощью которых можно добиваться большей прозрачности в корпоративном и финансовом управлении предприятиями: независимых аудиторов, установление нормативных требований и т.п.

Наконец, государство и органы местного самоуправления, заинтересованные в привлечении долгосрочных заемных ресурсов для финансирования крупных инвестиционных проектов по модернизации жилищно-коммунального хозяйства, которые не могут быть профинансированы за счет текущих доходов или бюджета, могут первоначально взять на себя кредитные риски путем предоставления бюджетных гарантий, а также утвердив стандарты и процедуры по обеспечению привлечения заемного финансирования.

Государственная поддержка инвестиций в модернизацию жилищно-коммунального комплекса. Первое направление связано со срочным привлечением федеральных бюджетных ресурсов международных кредитных организаций под гарантии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для финансирования наиболее подготовленных и эффективных инвестиционных проектов в коммунальном секторе на конкурсной основе. Предполагается софинансирование данных проектов со стороны региональных и местных бюджетов, а также коммунальных предприятий.

Второе направление включает создание финансовых механизмов минимизации рисков привлечения частных заемных и прямых инвестиций в жилищно-коммунальный сектор, в том числе путем предоставления государственных или муниципальных гарантий кредиторам, создания системы рефинансирования кредитов за счет привлечения средств вторичных инвесторов под гарантии государства или муниципалитета.

Передача муниципальной собственности в делегированное управление должна осуществляться только на конкурсной основе и лишь тем фирмам-операторам, опыту которых можно доверять. Фирма-оператор, занимаясь на основе договора о делегированном управлении (концессии) с органами местного самоуправления комплексным обслуживанием населения, будет заинтересована в обеспечении бесперебойной работы и модернизации коммунальных систем. При этом оплата коммунальных услуг населением является самым источником возврата вложенных средств. Таким образом, приведение в действие механизма делегированного управления муниципальной собственностью способно привести к повышению качества и надежности коммунального обслуживания потребителей. Резко уменьшится объем средств, выделяемых на ликвидацию постоянных аварий на муниципальных инженерных сетях. Энергосбережение и действенный контроль объема потребления ресурсов также приведут к общему уменьшению затрат, так как замена устаревших инженерных сетей на более эффективные неминуемо приведет к снижению, причем значительному, себестоимости производства коммунальных услуг. Повысится качество системы управления коммунальными предприятиями, произойдет модернизация и реконструкция их основных фондов.

Широкое использование системы делегированного управления в коммунальном хозяйстве России приведет не только к модернизации и повышению эффективности использования объектов жизнеобеспечения населения, но и к прямой экономии ресурсов и дальнейшему рефинансированию средств, направляемых на финансирование коммунального хозяйства. После окончания действия договора на делегированное управление (концессии) муниципальные образования получают модернизированную инфраструктуру при уменьшении себестоимости поставляемых ресурсов и повышении качества услуг.

Для муниципалитетов и предприятий отрасли основными преимуществами использования механизма делегированного управления в коммунальном хозяйстве являются:

- передача самых современных технологий и управленческих навыков, внедрение форм организации хозяйствования;
- переход в собственность муниципального образования, после истечения сроков договоров, современного оборудования и производства;
- ограничение финансового участия соответствующих бюджетов в осуществлении проектов модернизации и развития предприятий;
- приток дополнительных инвестиций в регион или муниципальное образование;

- создание конкурентной среды в отрасли;
- создание дополнительной занятости и стимулирование экономической активности в регионе, так как часть средств, вкладываемых в проект, тратится на территории его реализации в виде приобретения необходимых материалов, найма рабочей силы и т.д.;
- развитие отечественного кадрового потенциала;
- возможность передачи в делегированное управление как предприятия в целом, так и отдельных объектов коммунальной инфраструктуры.

Проведенные исследования показали, что проводимые преобразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства содержат конструктивные меры, позволяющие осуществлять взвешенную политику повышения уровня оплаты ЖКУ с обязательным гарантированным усилением мер по социальной защите населения.

Дифференциация подходов к оплате с учетом реальной платежеспособности разных слоев населения – единственный возможный путь стабилизации финансирования предприятий средствами населения при обязательном снижении издержек по предоставлению жилищно-коммунальных услуг.

Реальное положение с финансированием предприятий ЖКХ показывает, что модернизация оборудования собственными силами не возможна, там едва хватает средств на текущее содержание инженерной инфраструктуры городов. За последние годы сумма средств из бюджетов всех уровней, направляемая в жилищно-коммунальное хозяйство, практически не меняется и составляет порядка трети от годовой потребности. К сожалению, дальнейшее увеличение бюджетных ассигнований на эти цели не предоставляется реалистичным. Переложить платежи населения на промышленные предприятия, увеличив перекрестное субсидирование, нецелесообразно, ибо сохранение перекрестного субсидирования отрицательно сказывается на развитии экономики в целом и конкурентоспособности отечественных производителей. Таким образом, остается один источник – полная оплата потребляемых ЖКУ высокодоходными категориями граждан.

4.5 РАЗРАБОТКА ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ УСЛОВИЙ И РЫНОЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Кардинальное решение задач повышения качества услуг возможно лишь на основе разработки комплексного подхода к проблеме.

Основой формирования системы повышения качества жилищных услуг (ЖУ) является паспортизация жилищного фонда и классификация ЖУ, видов работ по предоставлению услуг. В паспорте жилого дома обозначаются параметры элементов дома, их проектные и фактические значения, минимальные сроки эффективной эксплуатации, обеспечивающие безопасные и комфортные условия проживания населения; проводятся отметки о ремонтах и заменах жилого дома и внутридомового оборудования, проставляется рыночная стоимость квартир и жилого дома в целом.

Классификация, назначение, виды, параметры и показатели качества ЖУ должны быть отражены в Правилах по предоставлению ЖУ. Классификация, назначение, виды, показатели качества работ по предоставлению ЖУ должны быть указаны в стандартах работ по предоставлению ЖУ.

Система управления качеством должна характеризоваться составом участников, а также распределением между ними функций и задач, необходимых для выполнения средств (комплекса нормативно-технической документации, средств сбора, обработки и передачи информации и т.д.).

Проект системы представляет собой совокупность мероприятий, методов и средств, направленных на обеспечение необходимого уровня сохранности и развития жилищного фонда (ЖФ), повышения уровня безопасного и комфортного проживания населения в жилых домах, на обеспечение разработки стандарта качества предоставления ЖУ по потребителям. Система должна обеспечивать эффективное использование материально-технических, топливно-энергетических и трудовых ресурсов, прогрессивных методов организации труда у участников выполнения муниципального заказа.

Схема управляющих воздействий на качество работ по предоставлению ЖУ на примере услуги обеспечения температурно-влажностного режима в жилых помещениях может быть реализована в первую очередь обеспечением уровня технологических процессов и квалификации работников, используемых материально-технических ресурсов, инструмента, технологического оборудования.

Качество комплекса работ может быть рассмотрено как обобщенный показатель качества отдельных видов работ (малярные, столярные, плотницкие и т.д.).

В обобщенный показатель входят три комплексных показателя качества: жилищного фонда, теплоснабжения, работ.

Отношение достигнутой величины единичного показателя и его проектной величины выражается единичным коэффициентом качества с учетом весомости каждого единичного показателя в комплексном.

Комплексный показатель качества, являющийся средневзвешенной величиной всех единичных коэффициентов, определяется с учетом весомости каждого единичного показателя в комплексном.

Обобщенный показатель качества предоставления ЖУ определяется на основе величины комплексных показателей

$$P_0 = 0,3P_{k1} + 0,5P_{k2} + 0,2P_{k3},$$

где $P_{к1}$ – комплексный показатель качества жилого фонда; $P_{к2}$ – комплексный показатель качества теплоснабжения; $P_{к3}$ – комплексный показатель качества работ.

Оценка качества предоставления определяется, как услуга:

- предоставлена;
- предоставлена с пониженным качеством;
- не предоставлена.

«Стандарт предоставления жилищных услуг» для потребителя может быть разработан на основе комплексного подхода к системе управления качеством ЖКХ. Стандарты качества жилищных услуг призваны стать институциональной основой для поддержания реального уровня качества предоставляемых услуг. Стандарт качества ЖУ разрабатывается по видам услуг, представленных в «Правилах об оказании жилищных услуг». В нем должны быть указаны:

- показатель качества ЖУ;
- предельные отклонения показателя качества;
- параметры жилого дома, обеспечивающие качество жилищных услуг;
- отклонения параметров жилого дома от проектных;
- срок эффективной эксплуатации элементов жилого дома.

Нормативной основой поддержания качества, конкретизирующей «Правила предоставления жилищных услуг» должен стать разработанный организацией независимой экспертизы, утвержденный на местном уровне стандарт качества жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Он должен быть компактным, доступным для понимания потребителем документом, являться обязательным приложением к договору об оказании услуг.

Показатели качества наружных стен жилого дома измеряют сотрудники независимой общественной экспертизы приборным методом.

При несоответствии предельного значения показателя качества зафиксированного в стандарте, услуга считается не оказанной и не оплачивается. При установлении причин несоответствия параметров наружных стен стандарту выбираются методы (утепление стен, замена оконных блоков, утепление чердаков и т.д.) доведения их до стандарта.

Особо важное значение имеет разработка стандарта на следующий вид услуги: обеспечение минимального эффективного срока эксплуатации элементов жилого дома, который является основой расчета тарифа по социальному найму. Стандарт должен являться приложением к договору на оказание ЖКХ услуг, в котором представлен график ремонта и замена элементов жилого дома или внутридомового оборудования. Таким образом, у жильца появляется ясность, какие виды жилищных услуг оказываются и в какие сроки оплачиваются.

«Стандарты предоставления коммунальных услуг» для потребителя могут быть разработаны на основе комплексного подхода к системе управления качеством ЖКХ.

Стандарты качества коммунальных услуг (КУ) призваны стать нормативной институциональной основой для поддержания реального качества предоставляемых услуг. Стандарт качества КУ разрабатывается по видам услуг представленных в «Правилах об оказании коммунальных услуг». В нем должны быть указаны:

- показатель качества КУ;
- предельные отклонения показателя качества;
- параметры инженерных сетей, обеспечивающие качество коммунальных услуг;
- отклонения параметров инженерных сетей от проектных.

Утвержденный на местном уровне и разработанный независимой экспертной организацией стандарт качества ЖКУ должен стать нормативной основой поддержания качества, конкретизирующий «Правила предоставления коммунальных услуг». Он должен быть компактным, доступным для понимания потребителем документом, являться обязательным приложением к договору об оказании услуг.

При несоответствии предельного значения показателя качества, зафиксированного в стандарте, услуга считается не оказанной и не оплачивается. При установлении причин несоответствия параметров труб теплоснабжения стандарту выбираются методы (децентрализованное теплоснабжение и т.д.) доведения их до стандарта.

Особо важное значение имеет разработка стандарта на следующий вид услуги: обеспечение минимального эффективного срока эксплуатации труб теплоснабжения, который является основой расчета тарифа по отоплению жилого дома.

Стандарт должен являться приложением к договору на оказание КУ, в котором представлен график ремонта и замена элементов инженерных сетей. Таким образом, у жильца появляется ясность, какие виды коммунальных услуг оказываются и в какие сроки оплачиваются.

Под эффективностью управления следует понимать результативные управляющие воздействия всех участников формирования и исполнения (муниципальных задач) МЗ, обеспечивающие предоставление качественных ЖКХ и обоснованность затрат в ЖКХ.

Эффективность затрат в ЖКХ можно оценить на отраслевом и потребительском уровнях. На отраслевом уровне эффективность затрат ЖКХ на предоставление ЖКУ необходимо оценивать показателями развития жилищного фонда и удельными расходами материально-технических и топливно-энергетических ресурсов, направленных на развитие жилых домов.

Для реализации системы эффективного управления МЗ необходимо на отраслевом уровне принять следующие решения:

- разработать и установить нормативы физического износа на каждую категорию (серию) жилых домов, их элементов, при которых возможна их эффективная эксплуатация или снос;
- разработать и установить нормативы потребления материально-технических и топливно-энергетических ресурсов на поддержание сохранности дома по каждой категории (серии) жилых домов, их элементов при минимальном эффективном сроке их эксплуатации.

Физический износ каждого конструктивного элемента подсчитывают обычно суммированием величин износа отдельных участков, взвешенных по их удельному весу в общем объеме конструктивного элемента. Физический износ здания в целом определяют путем сложения величин физического износа отдельных конструктивных элементов, взвешенных по удельному весу каждого из них в восстановительной стоимости здания. Износ вычисляют по формуле

$$И = \sum_{i=1}^n (И_i Y_i / 100), \quad i = 1 \dots n,$$

где И – износ дома в целом, %; И_i – износ отдельных конструктивных элементов жилого дома, %; Y_i – удельный вес этих элементов в восстановительной (балансовой) стоимости зданий, %; n – число конструктивных элементов здания.

Расчет проводится согласно Правилам оценки физического износа жилых зданий ВСН 53–86. В методике не предусмотрен учет каких-либо изменений в расположении, габаритах, технических решениях и материалов конструктивных элементов.

Удельный вес восстановленной стоимости отдельных конструктивных элементов можно найти в специальном сборнике, либо в соответствующих приложениях Правил (ВСН 53–86).

Физический износ жилых домов устанавливают на основе расчетных формул; визуальным путем; по сметам, составленным по результатам технических изысканий и инструментальных обследований; по общей шкале и таблицам «Правил оценки физического износа жилых зданий».

Таким образом, появляется возможность на уровне муниципального заказчика осуществить мониторинг состояния ЖФ, рассчитать его остаточную стоимость, оценивать эффективность затрат эксплуатации и принять решения по его сносу или дальнейшей эксплуатации.

Согласно нормативам износа могут быть организованы в целом по отрасли работы по развитию ЖКХ. Оценка эффективности затрат по обеспечению сохранности и развитию ЖФ должна производиться по соотношению полезного эффекта, заключающегося в экономии текущих затрат по содержанию жилого фонда и единовременных затрат связанных со сносом и строительством новых жилых объектов. Важнейшая особенность жилищного фонда в том, что он сам является объектом потребления.

Развитие жилищного фонда отражает прогрессивные тенденции в изменении функционального назначения жилья:

- обеспечение условий физического существования (социальная норма жилья);
- оснащенность инженерным оборудованием (благоустроенности).

Развитие жилищного фонда	Строительство			Строительный объект
	Содержание жилищного фонда	Обеспечение сохранности жилищного фонда	Эксплуатация	Ремонтно-эксплуатационный объект
			Техническое обслуживание	
			Текущий ремонт	
			Капитальный ремонт	
	Модернизация			Строительный объект
	Реконструкция			
Снос				

Рис. 4.1 Схема развития жилищного фонда

Процесс развития жилищного фонда по стадиям можно представить схематически. Схема развития ЖФ представлена на рис. 4.1.

Показатели сохранности. Понятие развития жилищного фонда в широком смысле слова включает в себя: поддержание, восполнение и совершенствование. Содержание жилищного фонда предусматривает обеспечение сохранности жилищного фонда и его модернизацию по стадиям развития жилищного фонда:

- строительство;
- использование по назначению;
- ремонт;
- модернизация;
- снос.

Под обеспечением сохранности понимается поддержание и восполнение постепенно утрачиваемых свойств жилых зданий, осуществляемое посредством их эксплуатации, технического обслуживания, текущего и капитального ремонта. В процессе обеспечения сохранности ЖФ осуществляются операции (рис. 4.1):

- техническое обслуживание;
- текущий ремонт;
- капитальный ремонт.

Техническое обслуживание – комплекс операций по поддержанию работоспособности или исправности жилого здания, составляющих его систем и элементов. Текущий ремонт – по обеспечению или восстановлению работоспособности элементов жилого здания. Капитальный ремонт – комплекс работ по восстановлению исправности и значительному возобновлению ресурса жилого здания с заменой или восстановлению любых составляющих его систем, элементов.

Эксплуатация жилищного фонда – это, прежде всего, использование его по назначению для удовлетворения потребностей населения. Качество эксплуатации ЖФ может быть оценено показателями безотказности и долговечности. Безотказность – свойство объекта непрерывно сохранять работоспособность в течение периода времени. Долговечность – свойство сохранять работоспособность до наступления предельного состояния.

На уровне потребителя оценка эффективности затрат на оказание ЖКУ должна оцениваться соотношением полученного экономического или социального эффекта при изменении проектных параметров стандартов качества ЖКУ и величиной изменения тарифов за более качественную услугу.

С точки зрения экономического эффекта, например при обеспечении температурно-влажностного режима за счет утепления стен и росте тарифов на жилищные услуги население получает экономию средств, расходующихся на отопление. При увеличении минимального срока эффективной эксплуатации, например труб горячего водоснабжения, происходит снижение текущих затрат на подачу горячей воды, это приводит к социальному эффекту у жителей, выражающегося в росте комфортности проживания за счет более регулярного и равномерного обеспечения температурного режима в квартирах.

Кроме того, экономический эффект у населения появляется за счет снижения косвенных затрат, связанных с расходом дополнительной электроэнергии на обогрев квартиры.

В жилищном хозяйстве предлагается следующая технология обоснования затрат.

1 Затраты по текущему обслуживанию, текущему ремонту и капитальному ремонту жилого фонда рассчитываются за весь минимальный нормативный срок эффективной эксплуатации, утвержденный в стандарте качества на оказание жилищных услуг.

2 Минимальный срок эффективной эксплуатации жилого фонда, частей и элементов жилого здания должны быть подтверждены независимой экспертизой (аудитом).

3 Затраты по текущему обслуживанию, текущему ремонту и капитальному ремонту жилого фонда классифицируются по следующим показателям жилого дома:

- категориям жилых домов (сериям);
- частям жилых домов;
- элементам жилых домов;
- элементам внутридомового оборудования.

Периодичность затрат по текущему обслуживанию, текущему ремонту и капитальному ремонту жилого фонда, частей и элементов жилого фонда обосновывается структурой и длительностью межремонтных циклов, утвержденных нормативными документами о планово-предупредительных ремонтах и подтвержденных организаций независимой экспертизы.

4.6 КОМПЛЕКС МЕР ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РАБОТЫ ОТРАСЛИ В СВЯЗИ С ВВЕДЕНИЕМ В ДЕЙСТВИЕ ЖИЛИЩНОГО КОДЕКСА

Капитальный ремонт

Согласно ЖК вопрос о проведении капитального ремонта решает общее собрание собственников. Если собственники создали товарищество, то проблема аккумулирования средств на капитальный ремонт частично решается. В других случаях этот вопрос остается открытым. ЖК РФ дает возможность аккумулировать средства на каждый конкретный дом, но каким способом – не уточняет. Необходима разработка данного механизма, подготовка рекомендаций по возможным путям реализации этого положения ЖК.

Другая проблема, обостренная высокой степенью износа жилищного фонда и большой долей ветхого жилья (3,6%), – недоремонты. Граждане исправно платили за капитальный ремонт несколько десятков лет, но государство выполняло свои обязательства не полностью, и объем недоремонтов рос из года в год. В настоящее время все расходы по проведению капитальных ремонтов возложены на собственников помещений, в связи с чем они справедливо не желают создавать ТСЖ в домах с высокой степенью износа.

Необходимо создать систему государственной и муниципальной поддержки проведения капитального ремонта и реконструкции многоквартирных жилых домов. Решение этой задачи позволит повысить активность населения в управлении имуществом, увеличить темпы создания и количество ТСЖ и монополизировать рынок.

Структурные преобразования в отрасли идут пока вяло и неэффективно. Переход на конкурсное обслуживание жилищного фонда лишь наметился. Ведущие позиции на рынке жилищных и коммунальных услуг сохраняются за организациями прежних управленческих форм МУПов и ГУПов. Чтобы преодолеть сложившуюся ситуацию, необходимо:

- ускорить процессы акционирования и приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий ЖКХ;
- ограничить участие государства и муниципальных образований в деятельности хозяйствующих субъектов (кроме тех, деятельность которых имеет стратегическое значение, или которые осуществляют естественно-монопольные виды деятельности);
- закрепить основные производственные средства естественных монополий в государственной либо муниципальной собственности, а управление ими передать на открытых торгах субъектам, предложившим наилучшие инвестиционные условия.

Финансовое оздоровление предприятий ЖКХ

Накопленная многолетняя задолженность в условиях сложившегося финансирования предприятий ЖКХ и действующей системы налогообложения достигла критической массы. По данным Росстата на 1 января 2005 года задолженность предприятий и организаций жилищно-коммунального комплекса достигла: дебиторская – 207 млрд. р., кредиторская – 289 млрд. р. Доли поставщикам ресурсов и в бюджеты всех уровней в 1,4 раза превышают долги потребителей и заказчиков услуг предприятий ЖКХ. За бюджетами задолженность предприятиям ЖКХ не числится, хотя известно, что предприятиями недополучено из бюджетов 48 млрд. р.

Ближайшие меры для вывода отрасли из кризиса:

- замена натуральной формы предоставления льгот гражданам при оплате ЖКУ на адресные денежные выплаты;
- принятие федерального закона «О финансовом оздоровлении организаций жилищно-коммунального комплекса». Закон подготовлен Минрегионразвития и дорабатывается в сотрудничестве с Минфином. При успешном прохождении через Государственную думу он позволит завершить вовлечение предприятий в схему финансового оздоровления в 2007 году.

Тарифное регулирование

С вступлением в силу ЖК и Федерального Закона № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», полномочия по регулированию тарифов распределены между тремя уровнями власти: федеральным, субфедеральным, местным. Тарифы на газ регулируются правительством РФ, на тепло и электроэнергию – органами субъектов Российской Федерации, на ЖКУ, водоснабжение, ТБО, КНС – органами местного самоуправления (ОМСУ). Инвестиционные надбавки ко всем тарифам, кроме газа, отнесены к компетенции ОМСУ. С 1 января 2006 года основная нагрузка ложится на вновь создаваемые тарифные органы местного самоуправления.

Вместе с тем органы государственного контроля в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса на сегодня не определены. Тарифные органы местного самоуправления в основном не созданы или не готовы к осуществлению полномочий по регулированию тарифов на услуги ЖКХ. Предельные уровни повышения тарифов на данные услуги (существуют ограничения на электроэнергию, газ и тепло) законодательно не установлены.

Необходимо:

- передать полномочия по регулированию тарифов на ЖКУ на уровень субъектов федерации, для чего в настоящий момент готовятся поправки в законодательство;
- по установлению на федеральном уровне предельных значений роста тарифов.

Содержание жилья

В соответствии с ЖК перечень работ по текущему ремонту и содержанию общего имущества в многоквартирном доме определяет общее собрание собственников помещений. Имеются данные, что общие собрания собственников после 1 марта 2005 года принимают решения об уменьшении содержания общего имущества до 70 % ранее установленного уровня. Это может привести к обветшанию жилищного фонда, а также конфликтам между гражданами, проживающими в многоквартирных домах.

В компетенцию правительства РФ должно входить установление минимального перечня работ и услуг по управлению, содержанию и ремонту жилья. Это позволит сбалансировать договорные отношения, обеспечив сохранность жилищного фонда и добиться прозрачности договорных отношений и финансовых потоков.

Модернизация жилищно-коммунального хозяйства

Ежедневно комплекс ЖКХ оказывает услуги на сумму свыше 2 млрд. р. (750...1000 млрд. р. ежегодно в 2002 – 2005 годах), что составляет порядка 8...10 % от ВВП. Это огромный платежеспособный рынок.

Вместе с тем коммунальная инфраструктура находится в критическом состоянии. В отдельных регионах износ уже превысил 80 %. Для привлечения в отрасль крупномасштабных инвестиций нужно:

- провести инвентаризацию активов, которая позволит включить рыночные механизмы, в том числе кредитование инвестиционных проектов в отрасли. Основной причиной, по которой инвентаризация и регистрация имущества предприятий ЖКХ сегодня не производится, является отсутствие финансовых средств на эти цели в муниципальных бюджетах. Требуемый объем средств – 10...15 % годового бюджета муниципального образования. Для регистрации имущества коммунальной сферы муниципальным образованиям необходимо предоставить инвестиционный налоговый кредит (в соответствии со ст. 66 Налогового кодекса) сроком на пять лет;
- закрепить имущество естественных монополий в собственность муниципальных образований, для чего необходим закон «Об особенностях регулирования оборота имущества в сфере коммунального обслуживания»;
- способствовать развитию малого и среднего бизнеса.

Отсутствие залогового инструмента у малых и средних предприятий не позволяет привлекать кредитные средства даже на быстро окупаемые проекты. Необходима государственная программа страхования инвестиционных проектов создания новых материальных активов в сфере ЖКХ. Для реализации данной программы потребуется не менее 18 млрд. р. на пять лет.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вступление жилищно-коммунальной отрасли в полосу рыночных преобразований высветило значительный дефицит в ее теоретическом осмыслении, вызванный недооценкой качества услуг ЖКХ в системном взаимодействии с качеством ее реформирования и развития.

Разработка комплекса теоретико-методических положений по совершенствованию процедур повышения качества услуг ЖКХ, включая развитие ЖКХ как института качества услуг, разработку теоретической концепции формирования информационной парадигмы качества услуг ЖКХ и реализацию институциональных резервов повышения качества услуг ЖКХ, отвечающих требованиям потребителей, позволили получить следующие результаты:

1) выявлены структурные сдвиги состояния функционирования ЖКХ как института качества услуг в форме переходных процессов развития ЖКХ. Эти изменения обусловлены трансформационными процессами российской экономики в направлении построения рыночной модели развития ЖКХ и формируют «стартовое» качество услуг ЖКХ;

2) предложен мультипликатор качества услуг ЖКХ, организованный на базе эффекта наследования (начальных условий). Мультипликатор накапливает и формирует дискреты качества услуг на основных этапах качественных изменений ЖКХ России информационной парадигмы качества услуг (децентрализация, приватизация, социализация, институционализация и целевого программирования) для формирования «стартового» качества услуг ЖКХ как динамической экономической категории;

3) обоснованы институциональные резервы повышения качества услуг ЖКХ;

4) изменение правил и норм взаимодействия хозяйственных единиц ЖКХ и их организационных структур; минимизация общих издержек ЖКХ, определяемых как сумма собственно производственных и транзакционных издержек, связанных с обеспечением состояния функционирования ЖКХ в условиях информационной парадигмы качества услуг; меняющиеся относительные цены услуг ЖКХ и структура спроса (предпочтение потребителей); институциональные изменения ЖКХ, носящие динамический характер и протекающие в виде приращений к существующим формальным и неформальным ограничениям, а также процедурам, механизмам и регуляторам их соблюдения;

5) существенно дополнено и развито представление о качестве услуг ЖКХ как экономической категории, в частности, предложено рассматривать качество как динамическую экономическую категорию, реализуемую через следующие функции: информационные, устойчивости наблюдаемости, управляемости, адаптации, стимулирующие и мотивационные, санирующие, затратные ценообразования. При этом выявлено соответствие циклов динамики колебаний экономической активности ЖКХ информационной парадигмы качества услуг ЖКХ;

6) выявлено, что согласно концепции TQM и постулатов теории институционализма основу качества функционирования ЖКХ составляет система контрактов на всех этапах воспроизводственного цикла между производителями и потребителями услуг ЖКХ для снижения негативного влияния асимметрии информации о качестве услуг ЖКХ на эффективность функционирования рыночного механизма. Это позволило установить, что уровень качества услуг ЖКХ различен на рынке услуг, но потребителю (покупателю) за неимением времени и опыта крайне сложно определить этот уровень в момент покупки. Кроме того, потребитель не знает предыстории, предлагаемой ему услуги и обладает меньшей, чем продавец информацией о качестве услуг;

7) обеспечение конкурентоспособности услуг ЖКХ на рынках достигается повышением уровня качества услуг и качества функционирования ЖКХ за счет институциональных резервов, приводящих к снижению транзакционных затрат и формированию и наполнению вектора качества развития ЖКХ в соответствии с парадигмой качества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные материалы

- 1 Методика расчета основных социально-экономических индикаторов уровня жизни населения, утвержденная Постановлением Госкомстата России от 16.07.1996 № 61.
- 2 Постановление Верховного совета № 3010. 1991.
- 3 О мерах по упорядочиванию государственного регулирования цен (тарифов): Постановление Правительства РФ. 7 марта 1995 г. № 239 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 11. Ст. 997.
- 4 О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения: Постановление Правительства РФ. 2 авг. 1999 г. № 887.
- 5 О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ. 26 мая 1997 г. № 621 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 22. Ст. 2597.
- 6 О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1998 год: Постановление Правительства РФ. 30 мая 1998 г. № 536 // Собрание законодательства РФ.
- 7 Об основах ценообразования и порядке государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию: Постановление Правительства РФ. 4 февр. 1997 г. № 121 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 7. Ст. 855.
- 8 Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ. 18 июня 1996 г. № 707 // Собрание Законодательства РФ. 1996. № 26. Ст. 3139.
- 9 Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ. 18 июня 1996 г. № 707 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 26. Ст. 3139.
- 10 Об утверждении перечня городов для отработки в 1997 году механизмов реализации реформы ЖКХ: Постановление Правительства РФ. 13 июня 1997 г. № 702 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 25. Ст. 2934.
- 11 Об утверждении правил пользования жилыми помещениями: Постановление Правительства РФ. 21 янв. 2006 г. № 25.
- 12 Об утверждении правил отнесения жилого помещения к специализированному жилому фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений: Постановление Правительства РФ. 26 янв. 2006 г. № 42.
- 13 Об утверждении плана законопроектной деятельности правительства РФ на 2006 год: Распоряжение Правительства РФ. 29 дек. 2005 г. № 2330-р.
- 14 Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации: Материалы заседаний и официальные документы. Т. 111. М.: Московский общественный фонд, Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации, 1999. 272 с.
- 15 О Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ: Указ Президента РФ. 28 апр. 1997 г. № 425 // Собрание Законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.
- 16 О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищного фондов: Указ Президента РФ. 29 марта 1996 г. № 432 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 14. Ст. 1432.
- 17 О принятии Жилищного кодекса РФ: Федеральный Закон РФ. 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ.
- 18 Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса: Федеральный Закон РФ. 30 дек. 2004 г. № 210.
- 19 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон РФ. 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ.
- 20 О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничений полномочий: Федеральный Закон РФ. 31 дек. 2005 г.

Книги

- 21 Абалкин Л.И. К самопознанию России. М.: ИЭ РАН, 1995.
- 22 Азгальдов Г.Г. Потребительная стоимость и ее измерение. М.: Экономика, 1971. 167 с.
- 23 Азгальдов Г.Г., Райхман Э.П. О квалиметрии. М.: Изд-во стандартов, 1973. 172 с.
- 24 Алле М. Условия эффективности в экономике / Пер. с франц. Л.Б. Азимова, А.В. Белянина, И.А. Егорова, Н.М. Калмыковой. М.: Науч.-изд. центр «Наука для общества». 1998. 304 с.
- 25 Андреев Б.Г. Экономическое значение повышения качества продукции. Л.: Лениздат, 1982. 133 с.
- 26 Андрианов Ю.М., Лопатин М.В. Квалиметрические аспекты управления качеством новой техники. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1983. 288 с.
- 27 Андрианов Ю.М., Субетто А.И. Квалиметрия в приборостроении. Л.: Машиностроение, 1990. 216 с.
- 28 Андрушквич Б.Н. Управление качеством коммунально-бытового обслуживания: проблемы, методика, практика. Львов: Вища школа, 1989. 165 с.
- 29 Анимица Е.Г., Елохов А.М., Сухих В.А. Качество жизни населения крупнейшего города. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2000. Ч. 1. 408 с.
- 30 Аристов О.В. Управление качеством. М.: ИНФРА-М, 2003. 240 с.
- 31 Аристотель. Соч. в 4-х т. Т. 1.: Метафизика. М.: Мысль, 1976. С. 150–165.
- 32 Бадалов Л.М. Экономические проблемы повышения качества продукции. М.: Экономика, 1982. 205 с.

- 33 Барнгольц С.Б. Рекомендации по подготовке кандидатских диссертаций по специальным дисциплинам. М.: Финансовая академия, 2000. 32 с.
- 34 Басовский Л.Е., Протасьев В.Б. Управление качеством: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2002. 212 с.
- 35 Безлюдов А.И. ЖКХ: проблемы управления. М.: Стройиздат, 1990. 278 с.
- 36 Белкина Т.Д. Жилищная реформа в России: проблемы и перспективы. М.: НП Редакция журнала «Вопросы экономики», 1999. 304 с.
- 37 Белобрагин В.Я. Современные проблемы теории управления эффективностью производства и качеством продукции в условиях становления рынка. М.: Изд-во стандартов, 1994. 235 с.
- 38 Бендерский А. М. Обеспечение качества продукции. М.: Изд-во стандартов, 1988. 120 с. (Всеобуч по качеству).
- 39 Бессонова О.Э., Крапчан С.Г., Саливан Р.О. Контрактно-договорная модель управления жилищным хозяйством. Новосибирск, 1995. 53 с.
- 40 Бобровников Г.Н., Клебанов А.И. Прогнозирование и управление техническим уровнем и качеством продукции. М.: Изд-во стандартов, 1984. 230 с.
- 41 Богатин Ю.В. Экономическая оценка качества и эффективности работы предприятия. М.: Изд-во стандартов, 1991. 196 с.
- 42 Богатин Ю.В. Экономическая оценка качества и эффективности работы предприятия. М.: Изд-во стандартов, 1991. 216 с.
- 43 Богатин Ю.В., Сульповар Л.Б., Ломазов М.Е. Качество техники и экономики. М.: Экономика, 1973. 295 с.
- 44 Богатырев А.А., Филиппов Ю.Д. Стандартизация статистических методов управления качеством. М.: Изд-во стандартов, 1990. 156 с.
- 45 Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука. М.: Наука, 1988. 195 с.
- 46 Боголюбов В.С., Стеняев В.М. Управление городским хозяйством. Л.: Стройиздат, 1989. 168 с.
- 47 Бойцов В.В. Научные основы комплексной стандартизации технологической подготовки производства. М.: Машиностроение, 1982. 245 с.
- 48 Бондарев В.С. и др. Производственные объединения в жилищном хозяйстве. Л.: Стройиздат, 1988.
- 49 Боршевский М.В., Успенский С.В., Шкаратан О.И. Город. Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. М.: Наука, 1975. 203 с.
- 50 Боумэн К. Основы стратегического менеджмента / Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. 175 с.
- 51 Будищева И.А., Плоткин Я.Д. Регулирование затрат на обеспечение качества продукции. М.: Изд-во стандартов, 1989. 184 с.
- 52 Варакута С.А. Управление качеством продукции: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2001. 207 с. (Серия «Вопрос – ответ»).
- 53 Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995. 216 с.
- 54 Версан В.Г. Интеграционное управление качеством. Новые возможности и пути развития. М.: Изд-во Акад. информации, 1994. 86 с.
- 55 Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: Учеб. пособие. М.: Дело, 1998. 128 с.
- 56 Всеобщее управление качеством: Учеб. для вузов / О.П. Глудкин, Н.М. Горбунов, А.И. Гуров, Ю.В. Зорин; Под ред. О.П. Глудкина. М.: Горячая линия–Телеком, 2001. 600 с.
- 57 Герасимов Б.И. Эффективные стратегии научно-технического прогресса: парадигмы качества. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 1998. 72 с.
- 58 Герасимов Б.И. Экономико-математические модели погрешностей оценки качества. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 1997. 80 с.
- 59 Герасимов Б.И. и др. Качество, эффективность и потребительская оценка системы технических изделий / Под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. Б.И. Герасимова. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2002. 112 с.
- 60 Герасимов Б.И., Сизикин А.Ю. Качество в системе управления предприятием. М.: Машиностроение, 2000. 104 с.
- 61 Герасимов Б.И., Толстяков Р.Р. Информационная экономика: генезис теории и практики системного подхода / Под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. Б.И. Герасимова. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2002. 96 с.
- 62 Герчикова И.Н. Менеджмент: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. 480 с.
- 63 Гершман М.Г., Зайчиков Н.С. Эксплуатация жилищного фонда и коммунальных объектов на селе. 2-е изд., пераб. и доп. М.: Росагропромиздат, 1989. 288 с.
- 64 Гиссин В.И. Управление качеством продукции: Учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2000. 256 с.
- 65 Гличев А.В., Панов В.П., Азгальдов Г.Г. Что такое качество? М.: Экономика, 1968. 215 с.
- 66 Гличев А.В., Рабинович Г.О., Примаков М.И., Сеницын М.М. Прикладные вопросы квалиметрии. М.: Изд-во стандартов, 1983. 136 с.
- 67 Глобализации экономики России на пороге XXI века: Сб. науч. ст. посвящается 110-летию рождения Н.Д. Кондратьева (1892-2002). Волгоград: Волгоград. гос. пед. ун-т. Изд-во Универ-Сити, 2002. 88 с.

- 68 Гончарук В.А. Развитие предприятия. М.: Дело, 2000. 208 с.
- 69 Горбашко Е.А., Леонова Т.И., Кузьмина С.Н. Определение затрат на качество при выполнении инновационных проектов: Метод. рекомендации / Министерство образования Российской Федерации. М., 2002. 52 с. (Серия «Инновационная деятельность». Вып. 16).
- 70 Государство в рыночной экономике: Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Пенза, 2002.
- 71 Губанов В.А., Захаров В.В., Коваленко А.Н. Введение в системный анализ / Под ред. Л.А. Петросяна. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1988. 232 с.
- 72 Гусев Н.А., Федорец Н.Н. Аттестация рабочих мест в ЖКХ. Киев: Будивельник, 1989. 72 с.
- 73 Демиденко Д.С. Управление затратами при формировании качества промышленной продукции. СПб.: Изд-во СПб. УЭФ, 1995. 96 с.
- 74 Деминг В.Э. Выход из кризиса. Тверь: Альба, 1994.
- 75 Дмитриев Ю.Я. Критерии качества, количества и меры в историко-философском процессе. Генезис. Закономерности развития. Функции. М.: Наука, 1995. 352 с.
- 76 Дмитриев А.К., Мальцев П.А. Основы теории построения и контроля сложных систем. Л.: Энергоатомиздат, 1988, 192 с.
- 77 Добкин В.М. Системный анализ в управлении. М.: Химия, 1984. 224 с.
- 78 Долинская М.Г., Соловьев И.А. Маркетинг и конкурентоспособность промышленной продукции. М.: Изд-во стандартов, 1991.
- 79 Жданов С.А. Методы и рыночная технология экономического управления. М.: «Дело и сервис», 1999. 272 с.
- 80 Жданов С.А. Основы теории экономического управления предприятием: Учебник. М.: Изд-во «Фин-прес», 2000. 384 с.
- 81 Жданов С.А. Экономические модели и методы в управлении. М.: Изд-во «Дело и сервис», 1998. 176 с.
- 82 Жилищная экономика / Под ред. Г. Поляновского; пер. с англ. М.: Дело, 1996. 224 с.
- 83 Жилищно-коммунальная реформа: Справочное пособие для населения. М.: Норма, 1997. 44 с.
- 84 Зайцев Н.Л. Экономика промышленного предприятия: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 1996. 284 с.
- 85 Иванов И.Т. и др. Экономика коммунального хозяйства. М.: Стройиздат, 1979. 221 с.
- 86 Ильин И.А. Экономика городов: региональный аспект развития. М.: Наука, 1982. 208 с.
- 87 Исикава К. Японские методы управления качеством / Сокр. пер. с англ.; науч. ред. и авт. предисл. А.В. Гличев. М.: Экономика, 1988. 215 с.
- 88 Каспин В.И. Проблемы управления крупным городом. М.: Знание, 1989. 62 с.
- 89 Каспин В.И. Планирование развития жилищно-коммунального хозяйства. М.: Стройиздат, 1990. 224 с.
- 90 Качество. Информация. Бизнес: Сб. тез. докл. науч.-практ. семинара «Тенденции становления и развития информационного бизнеса в России. Проблемы качества информационных услуг» / Под науч. ред. д.э.н., профессора Б.И. Герасимова. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2000. 72 с.
- 91 Керимов В.Э., Петрище Ф.А., Селиванов П.В., Керимов Э.Э. Методы управления затратами и качеством продукции: Учеб. пособие. М.: Изд.-книготорговый центр «Маркетинг», 2002. 108 с.
- 92 Когут А.Е. Экономическая метрология. Л.: Наука, 1990. 183 с.
- 93 Колесникова А.А., Колесникова Т.Г., Степанов С.А. Применение методов и средств управления качеством на основе международных стандартов серии ISO 9000 при выполнении инновационных проектов: Методические рекомендации / Министерство образования Российской Федерации. М., 2002. 68 с. (серия «Инновационная деятельность»). Вып. 17).
- 94 Конарева Л.А. Управление качеством продукции в промышленности США. М.: Наука, 1977. 256 с.
- 95 Конарева Л.А. Качество – критерий мирового рынка. М.: Знание, 1989. 47 с.
- 96 Конарева Л.А. Стоимость качества. М.: Наука, 1971. 156 с.
- 97 Кондратьев Н.Д. Основные проблемы экономической статики и динамики. М.: Наука, 1991.
- 98 Котлер Ф. Маркетинг. Менеджмент. СПб.: Питер, 2003. 752 с.
- 99 Красавин Л.П. Философия истории. СПб.: АО «Комплект», 1993. 96 с.
- 100 Красс М.С., Чупрынов Б.П. Основы математики и ее приложения в экономическом образовании: Учеб. 2-е изд., испр. М.: Дело, 2001. 688 с.
- 101 Кремнев Г.Р. Управление производительностью и качеством: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации» Модуль 5. М.: ИНФРА-М, 1999. 312 с.
- 102 Крупницкий М.Л. Экономика, организация и планирование жилищного хозяйства. М.: Стройиздат, 1987. 191 с.
- 103 Лapidус В.А. Всеобщее качество (TQM) в российских компаниях / Гос. ун-т управления; Нац. фонд подготовки кадров. М.: ОАО Типография «Новости», 2000. 432 с.
- 104 Лapidус В.А., Рекшинский А.Н. Диалог консультанта с руководителем. Н. Новгород: СМЦ «Приоритет», 2000. 84 с.
- 105 Львов Д.С. Экономика качества продукции. М.: Экономика, 1972. 316 с.
- 106 Майминас Е. Процессы планирования в экономике: информационный аспект. М.: Экономика, 1971. С. 35–36.
- 107 Марголина Н. Финансы ЖКХ: Учеб. пособие. Л.: ЛГФЭИ им. Н.А. Вознесенского, 1986. 49 с.
- 108 Маркс К. Ницета философии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Т. 4. С. 130.
- 109 Маркс К. Экономические рукописи. 1857 – 1861. М.: Политиздат, 1980. С. 115–120.

- 110 Маркс К., Энгельс Ф. Соч., изд. 2-е. Т. 19. 387 с.
- 111 Маркс К., Энгельс Ф. Соч., изд. 2-е. Т. 22. 206 с.
- 112 Мартынов А.В. Структурная трансформация Российской экономики. Проблемы политических решений. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 6.
- 113 Матвеев Л.А. Экономическое обеспечение систем управления качеством продукции. Л.: Машиностроение, Ленингр. отд-ние, 1983. 152 с.
- 114 Машкович И.К. Стандарты и качество продукции в сельском хозяйстве. М.: Знание, 1974. 64 с.
- 115 Менеджмент качества и обеспечение качества продукции на основе на основе международных стандартов ИСО. Свиткин М.З., Мацута В.Д., Рахлин К.М. СПб.: Изд-во СПб картфабрики ВСЕГЕИ, 1999. 403 с.
- 116 Мескон М.Х. Основы менеджмента. М.: ЮНИТА, 1993.
- 117 Михайлова Е.А. Основы бенчмаркинга. М.: Юрист, 2002. 110 с.
- 118 Моисеев Н.Н. Математические задачи системного анализа. М.: Наука, 1981. 487 с.
- 119 Мочалов Б.М. Потребности социалистического общества. М.: Знание, 1975. 69 с.
- 120 Немчинов. Избранные произведения: В 6-и т. М.: Наука, 1969. Т. 6. 466 с.
- 121 Новицкий Н.И., Олексюк В.Н. Управление качеством продукции: Учеб. пособие. Мн.: Новое знание, 2001. 238 с. (Экономическое образование).
- 122 Новожилов В.В. Измерение затрат и результатов. М.: Экономика, 1967. 376 с.
- 123 Огвоздин В.Ю. Управление качеством. Основы теории и практики: Учеб. пособие. М.: Дело и Сервис, 1999. 160 с.
- 124 Окрепилов В.В. Управление качеством: Учеб. для вузов / 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОАО «Изд-во "Экономика"», 1998. 639 с.
- 125 Оплата жилья и коммунальных услуг предприятий жилищно-коммунального хозяйства, Нормативная база, комментарий. М.: Финансы и статистика, 2000. 160 с.
- 126 Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем: Пер. с англ. М.: Советское радио, 1969, 216 с.
- 127 Организация производства: Учеб. для вузов / О.Г. Туровец, В.Н. Попов, Б.Н. Родионов и др.; под ред. О.Г. Туровца. Воронеж, 1993. 384 с.
- 128 Организация, планирование и управление предприятием машиностроения / И.М. Разумов, Л.А. Глаголева, М.И. Ипатов, В.П. Ермилов. М.: Машиностроение, 1982. 544 с.
- 129 Основы современного менеджмента качества. М.: Фонд «Новое тысячелетие», 1998. 208 с.
- 130 Основы управления персоналом: Учеб. для вузов / Б.М. Генкин, Г.А. Кононова, В.И. Кочетков и др.; под ред. Б.М. Генкина. М.: Высш. шк., 1996. 383 с.
- 131 Основы экономики и управления производством: Учеб. пособие для руководителей и специалистов подразделений предприятий промышленности и других отраслей. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под ред. И.И. Сигова. М.: Экономика, 1973.
- 132 Панасюк М.В. Управление экономико-географическими объектами. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1989. 140 с.
- 133 Патричный В.А. Экономика метрологического обеспечения качества продукции и ресурсосбережения. М.: Изд-во стандартов, 1990. 242 с.
- 134 Политическая экономия: Учеб. для школ основ марксизма-ленинизма. (Рук. авт. колл. А.Н. Малафеев и Ю.В. Яковец). М.: Политиздат, 1968.
- 135 Полищук А.Н. Организация системы управления качеством труда и продукции в растениеводстве и животноводстве. М.: Россельхозиздат, 1983. 86 с.
- 136 Полозов В.Р. Социально-экономическая структура общественного труда при переходе к коммунизму. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. 168 с.
- 137 Поляков А.Ф. Основы управления хозяйственным комплексом региона. Саранск: МГУ, 1990. 77 с.
- 138 Попов Н.И. Вопрос изменения качества труда в сельском хозяйстве. М.: Экономика, 1978. 109 с.
- 139 Проект концепции стратегического развития г. Омска / Под общей ред. А.А. Колоколова. Омск: Курьер, 1999. Вып. 2. 124 с.
- 140 Проектирование городского хозяйства: Учеб. пособие / Под ред. Э.Я. Турчихина. М.: Стройиздат, 1991. 361 с.
- 141 Прокопенко Н.Ф. Экономические проблемы качества сельскохозяйственной продукции. М.: Колос, 1980. 133 с.
- 142 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.
- 143 Райхман Э.П., Азгальдов Г.Г. Экспертные методы в оценке качества товаров. М.: Экономика, 1974. 151 с.
- 144 Рыночная экономика: 200 терминов / Под общ. ред. Г.Я. Кипермана. М.: Политиздат, 1991. 224 с.
- 145 Садыков А.С. и др. Организация управления коммунальным хозяйством крупного города. М.: Стройиздат, 1987. 176 с.
- 146 Садыков А.С. Эффективное использование ресурсов в жилищно-коммунальном хозяйстве. М.: Стройиздат, 1990. 148 с.
- 147 Самочкин В.Н. Гибкое развитие предприятия: Анализ и планирование. 2-е изд., исп. и доп. М.: Дело, 2000. 376 с.
- 148 Сафронов Ю.М. Управление и организация работ в жилищно-коммунальном хозяйстве. М.: Стройиздат, 1976. 168 с.

- 149 Селиванов М.Н., Фридман А.Э., Кудряшова Ж.Ф. Качество измерений. Л.: Лениздат, 1987. 287 с.
- 150 Сергеев И.В. Экономика предприятия: Учеб. пособие. М.: Финансы и статистика, 1997. 304 с.
- 151 Серов М.Е. Модели для TQM. СМЦ «Приоритет». 1998. 64 с.
- 152 Серов М.Е. Основные концепции и методология TQM. СМЦ «Приоритет». 1998. 56 с.
- 153 Сивый В.Б., Скоков Б.Г. Математические методы и модели в планировании и управлении жилищно-коммунальным хозяйством. Харьков: Основа, 1991. 205 с.
- 154 Синько В.И. Проблемы экономики и качества продукции. М.: Экономика, 1971. 263 с.
- 155 Систематизированный материал по системам менеджмента качества на основе МС ИСО 9000 версии 2000 года для использования специалистами по качеству при повышении квалификации. М., 2001.
- 156 Системный анализ и структура управления / Под ред. В.Г. Шорина. М.: Знания, 1975. 303 с.
- 157 Словарь терминов современного предпринимательства / Под ред. проф. В.В. Морковкина. М.: Радикс, 1995. 432 с.
- 158 Советский энциклопедический словарь / Научно-редакцион-ный совет: А.М. Прохоров (пред.). М.: Советская энциклопедия, 1981. 1600 с.
- 159 Современный финансово-кредитный словарь / Под общ. ред. М.Г. Лапусты, П.С. Никольского. М.: ИНФРА-М, 1999. 526 с.
- 160 Соловьев В.С. Соч. в 2-х т. М.: Мысль, 1990. 458 с.
- 161 Сомик К.В. Связные информационные структуры. М.: Финансы и статистика, 1997. 128 с.
- 162 Справочное пособие директору производственного объединения, предприятия: (Экономика, организация, планирование, управление). В 2-х т. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Г.А. Егиазаряна, А.Д. Шеремета. М.: Экономика, 1985.
- 163 Стандартизация и управление качеством продукции: Учеб. для вузов / В.А. Швандар, В.П. Панов, Е.М. Купряков и др.; под ред. проф. В.А. Швандара. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. 487 с.
- 164 Страйк Р., Косарева Н. Реформа жилищного сектора России. 1991 – 1994. М., 1994.
- 165 Тарнижевский М.В. Жилищно-коммунальное хозяйство: Учеб. пособие для техн. М.: Стройиздат, 1998. 248 с.
- 166 Теоретическая экономика. Политэкономия: Учеб. для вузов / Под ред. Г.П. Журавлевой и Н.Н. Мильчаковой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ. 1997. 485 с.
- 167 Файоль А., Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство. М.: Республика, 1992.
- 168 Фатхутдинов Р.А. Конкурентоспособность: экономика, стратегия, управление. М.: ИНФРА-М, 2000. 312 с. (Серия «Высшее образование»).
- 169 Фейгенбаум А. Контроль качества продукции. М.: Экономика, 1986. 175 с.
- 170 Харринтон Дж. Х. Управление качеством в американских корпорациях. М.: Экономика, 1990. 323 с.
- 171 Химмельблау Д. Прикладное нелинейное программирование. М.: Мир, 1975.
- 172 Цвиркун А.Д. Основы синтеза структуры сложных систем. М.: Наука, 1982. 186 с.
- 173 Чернышев Л.Н. Жилищно-коммунальная реформа в России: финансово-экономические особенности. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1997. 272 с.
- 174 Черняк А.В. Оценка городской недвижимости. М.: Русская деловая литература, 1997. 272 с.
- 175 Шаститко А. Экономическая теория институтов. М.: ТЕИС, 1997.
- 176 Швец В.Е. Стимулирование повышения качества продукции и труда. М.: Изд-во стандартов, 1983. 168 с.
- 177 Шепелев С.Н. Системы качества и конкурентоспособности продукции. М.: РИЦ «Татьянин день», 1993. 256 с.
- 178 Щербаков В.Ф. и др. Управление жилищным хозяйством. М.: Моск. рабочий, 1983. 166 с.
- 179 Эванс Дж., Берман Б. Маркетинг: Сокр. пер. с англ. М.: Экономика, 1990.
- 180 Экономика предприятия / В.Я. Горфинкель, Е.М. Купряков, В.Ф. Прасолова и др.; Под ред. проф. Е.М. Купрякова. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1996. 367 с.
- 181 Экономико-математический словарь. Л.И. Лопатников. М., 1996.
- 182 Экономическая теория: Учеб. для вузов / Под ред. Г.П. Журавлевой, В.М. Юрьева. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2000. 757 с.
- 183 Энгельс Ф. Диалектика природы. М.: Политиздат, 1975. С. 200.
- 184 Юданов А.Ю. Конкуренция: теория и практика: Учеб.-практ. пособие. 3-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во ГНОМ и Д, 2001. 304 с.
- 185 Юрьев В.М. Регрессирующее хозяйство. Размышления об экономике сегодняшней России. Тамбов: Пролетарский светоч, 1996. 223 с.
- 186 Яковец Ю.В. Закономерности научно-технического прогресса и их планомерное использование. М.: Экономика, 1984. 240 с.
- 187 Яковец Ю.В. Ускорение научно-технического прогресса и его планомерное использование. М.: Экономика, 1988. 334 с.
- 188 Ярошевский Д.А., Мельников Ю.Ф., Корсаков И.Н. Санитарно-техническое хозяйство городов. М.: Стройиздат, 1990.

Статьи

- 189 Аболин А.А. О социальной защите населения в условиях реформирования ЖКХ // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 8. С. 76.
- 190 Аванесян В.Р. Подход к анализу предприятий ЖКХ как объекта инвестиций // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 7. С. 57.
- 191 Альперин Л. Критерии премии по качеству – инструмент самосовершенствования как промышленных предприятий, так и организаций социальной сферы // Стандарты и качество. 1996. № 9. С. 40–42.
- 192 Альперин Л.Н. Программа освоения Российской премии по качеству // Стандарты и качество. 1996. № 8. С. 3–6.
- 193 Альперин Л.Н. Российская премия по качеству: стимул и ориентир (Заметки с пресс-конференции) // Стандарты и качество. 1996. № 6. С. 7–9.
- 194 Ананькина Е. Критерии оценки кредитного риска вложений в инфраструктуру // Рынок ценных бумаг. 1999. № 8. С. 7–12.
- 195 Ананькина Е., Щеголев А. Тарифы на коммунальные услуги должны учитывать интересы инвесторов // Рынок ценных бумаг. 1999. № 8. С. 73–75.
- 196 Белкина Т.Д. Результаты и перспективы жилищной реформы в России // Проблемы прогнозирования. 1997. № 5.
- 197 Боков В.А., Галяев В.И. Проблема «Качество» // Стандарты и качество. 1996. № 8. С. 49–52.
- 198 Бычковский И.В. Совершенствование механизма начисления и сбора платежей за жилищно-коммунальные услуги // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 11. С. 64.
- 199 Бычковский И.В. Анализ хода жилищной реформы // Экономика и жизнь. 1997. № 22.
- 200 Бычковский И.В. Реформа ЖКХ: проблемы и задачи нынешнего этапа // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 7. С. 40.
- 201 Бычковский И.В., Гордеев Д.П. Рыночные начала предоставления жилищно-коммунальных услуг // Жилищное право. 1999. № 3. С. 40–52.
- 202 Бычковский И.В., Гордеев Д.П. Рыночные начала предоставления жилищно-коммунальных услуг // Жилищное право. 1999. № 3. С. 40–52.
- 203 Вадим Лapidус. Доктор ДЖ. Джуран критикует стандарты ИСО серии 9000 // Стандарты и качество. 1998. № 8. С. 51–54.
- 204 Вобленко Н., Вобленко С., Гуревич А. Город: концепция выхода из кризиса // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1992. № 10. С. 14–17.
- 205 Вобленко С. Развитие местного сообщества // Городское управление, 2000. № 2. С. 25–37.
- 206 Всероссийское совещание по вопросам государственной жилищной инспекции // Городское управление. 1999. С. 74–84.
- 207 Вульфович Р. Большой город в эпоху реформ // Жилищное строительство. 1994. № 7. С. 5–7.
- 208 Гличев А.В. Очерки по экономике и организации управления качеством продукции // Стандарты и качество. 1995. № 4. С. 47–51.
- 209 Гловацкая Н., Лазуренко С., Новицкий И., Федоровская Е. Приватизация земли и регулирование земельных отношений в городе // Вопросы экономики. 1996. № 4. С. 45–58.
- 210 Гринчель Б.М. Социальные цели и результаты приватизации жилищной сферы // Евроград. 1997. № 7. С. 38–45.
- 211 Демидова Л., Шеймин И. Неприбыльный сектор в системе хозяйственных отношений в США // Вопросы экономики. 1994. № 4. С. 68–74.
- 212 Денисов Н. Жилищно-коммунальный комплекс: концепция реформирования // Экономист. 1998. № 5. С. 71–75.
- 213 Добровец Е.Б. Концессия как инструмент модернизации коммунальных предприятий // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 8. С. 82.
- 214 Дронов А.А. Перспективы развития реформы ЖКХ // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 12. С. 6–18.
- 215 Дронов А.А. Внебюджетное финансирование и его роль в жилищно-коммунальной реформе // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 9. С. 44.
- 216 Жилищно-коммунальная реформа: планы и реальность // Хозяйство и право. 1993. № 9. С. 57–63.
- 217 Жилищно-коммунальная реформа: тенденции развития и проблемы реализации на муниципальном уровне // Муниципалитет. 1998. № 3. С. 26–33.
- 218 Законодательство о жилищных сертификатах // Хозяйство и право. 1999. № 10. С. 108–114.
- 219 Захаров М.Г. Система качества – это инструмент самосохранения предприятия в условиях кризиса // Стандарты и качество. 1999. № 2. С. 33–34.
- 220 Зотов В. Частные компании управляют столичным жилищным фондом // Российский экономический журнал. 1996. № 3. С. 28–31.
- 221 Ильин И.А. Условия осуществления жилищной реформы // Экономист. 2000. № 5. С. 61–66.
- 222 Качалов В.А. Зарубежный опыт проведения самооценки деятельности в области качества // Стандарты и качество. 1997. № 5. С. 47–52.

- 223 Качалов В.А. Критерии выявления и оценки лидеров в обеспечении высокого качества: британско-европейский подход // Стандарты и качество. 1995. № 2. С. 30–36.
- 224 Кириллова А.Н. Проблемы управления жилищным фондом и механизм привлечения финансовых ресурсов // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. С. 41.
- 225 Косарева Н., Улюкаев А. Реформа ЖКХ: эволюция или революция? // Вопросы экономики. 1997. № 9. С. 55–68.
- 226 Косовских А. Пути эффективного управления жилищным фондом // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 6. С. 60.
- 227 Критерии премии по качеству – инструмент совершенствования как промышленных предприятий, так и организаций социальной сферы // Стандарты и качество. 1996. № 9.
- 228 Крянев Ю.В., Кузнецов М.А. Образ качества // Стандарты и качество. 1997. № 4. С. 66–69.
- 229 Крянев Ю.В., Кузнецов М.А. Ст. 3. Социальное качество // Стандарты и качество. 1997. № 7. С. 40–43.
- 230 Кутакова Т.Б. Опыт создания кондоминиумов за рубежом // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 4. С. 18.
- 231 Лapidус В.А. Прежде чем внедрять стандарты ИСО серии 9000, надо навести элементарный порядок на производстве // Стандарты и качество. 1999. № 2. С. 32–33.
- 232 Лapidус В.А. Статистические методы, всеобщее управление качеством, сертификация и кое-что еще... // Стандарты и качество. 1996. № 5. С. 66–68.
- 233 Латкин А.Л. О привлечении внебюджетных заемных средств для развития коммунальной инфраструктуры // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 4. С. 10.
- 234 Ленская С., Сычева Е. Общественный сектор и муниципальная собственность // Экономист. 1998. № 8. С. 69–72.
- 235 Максимова Н.С. Реформа жилищно-коммунальной сферы – важный резерв сокращения бюджетных расходов // Финансы. 2000. № 1. С. 3–6.
- 236 Марчук Е.А. и др. Опыт реформирования в жилищно-коммунальной сфере // Регион. 1999. № 2. С. 124–137.
- 237 Недвига В., Голубева Е. Парадоксы ЖКХ // Муниципальная власть. 2000. № 1–2. С. 104–107.
- 238 Немцов Б. О работе органов местного самоуправления по реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства // Муниципалитет. 1998. № 6. С. 23–25.
- 239 Нормативно-методические материалы по реализации концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации // Городское управление. 1998. № 2. С. 68–78.
- 240 Об утверждении статистической отчетности по ЖКХ: Приказ. 6 окт. 1994 г. № 17-25 // Бюллетень строительной техники. 1994. № 12. С. 21.
- 241 Переведенцева Е. Нет льгот – нет проблем // Социальная защита. 2000. № 9. С. 3–8.
- 242 Плетников И. Нужен ли контроль при осуществлении реформы ЖКХ // Городское управление. 1998. № 2. С. 79–81.
- 243 Программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства города (опыт г. Лыткарино) // Городское управление. 2000. № 2. С. 65–70.
- 244 Пчелинцев О.С. Жилищная ситуация и перспективы институциональных изменений // Вопросы экономики. 1994. № 10.
- 245 Пчелинцев О.С. На пороге жилищной реформы // Вопросы экономики. 1993. № 7.
- 246 Рахлин К.М., Скрипко Л.Е. Состав затрат на обеспечение качества // Стандарты и качество. 1998. № 8. С. 51–54.
- 247 Рывкин Л., Швецов В. Коммунальная реформа: «Pro» и «contra» // Новый мир. 1997. № 12. С. 172–183.
- 248 Свистунов П. Городская инженерная инфраструктура – что это такое? // Рынок ценных бумаг. 1999. № 8. С. 5–6.
- 249 Свистунов П. Как привлечь долгосрочные заемные средства в городскую инфраструктуру? // Рынок ценных бумаг. 1999. № 8. С. 68–70.
- 250 Свиткин М.З. От семейства стандартов ИСО 9000 к всеобщему менеджменту качества / Стандарты и качество. 1997. № 9. С. 43–48.
- 251 Сиваев С.Б., Прокофьев В.Д. Формирование договорных отношений в сфере теплоснабжения // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 5. С. 50–62.
- 252 Скопцова М.М. Потери бюджетов РФ из-за несоблюдения федеральных стандартов оплаты жилищно-коммунальных услуг // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 11. С. 76.
- 253 Стародубровская И. Логика жилищных реформ // ЭКО. 1996. № 9. С. 102–119.
- 254 Стародубровская И. Реформа ЖКХ: особенности выбранной модели // Вопросы экономики, 1997. № 11. С. 60–77.
- 255 Талонов А. Нужна ли демонополизация жилищно-коммунальной сферы? // Российский экономический журнал. 1997. № 2. С. 43–46.
- 256 Талонов А. Финансовые аспекты жилищно-коммунальной реформы // Российский экономический журнал. 1997. № 8. С. 28–32.
- 257 Токмаков В.В. Планирование на предприятиях ЖКХ // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1999. № 2. С. 62–68.
- 258 Фаршатов И. Жилищно-коммунальная реформа: планы и реальность // Хозяйство и право. 1998. № 9. С. 57–64.

- 259 Фатахетдинова А.И. Проблемы тарифного регулирования коммунальных услуг естественных и локальных монополий // Жилищно-коммунальное хозяйство. 2000. С. 50–59.
- 260 Фатхутдинов Р.А. Система обеспечения конкурентоспособности. // Стандарты и качество, 1995. № 1. С. 48–52.
- 261 Чемерицкий Л.К., Дылевская В.П. О реформе в жилищно-коммунальном хозяйстве // Финансы. 1997. № 8. С. 6–8.
- 262 Чернышев Л. Н. Для чего муниципалитету управдом // Муниципальная власть. 2000. № 1–2. С. 100–107.
- 263 Шаборкина Л.В., Клюкова Г.А. Уровень конкурентоспособности новой продукции и управление нововведениями // Стандарты и качество. 1999. № 1. С. 51–52.
- 264 Шадрин А. Возможности финансирования инфраструктуры ЖКХ в условиях кризиса // Рынок ценных бумаг. 1999. № 8. С. 15–17.
- 265 Швец В.Е. «Менеджмент качества» в системе современного менеджмента // Стандарты и качество. 1997. № 6. С. 48–50.
- 266 Шомина Е. Социальные проблемы и жилищные движения // Городское управление. 1999. № 11. С. 53–63.
- 267 Эпштейн А. Экономические законы не обмануть // Социальная защита. 1998. № 3. С. 59–64.