

И.А. САВИНА

МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ЖКХ



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ

УДК 640.6 (4707571)

ББК 65.441

С13

Рецензенты:

Доктор экономических наук, профессор

Б.И. Герасимов

Доктор экономических наук, профессор

В.А. Шайтанов

Савина И.А.

С13 Моделирование системы управления качеством в ЖКХ / Под науч. ред. д-ра экон. наук Б.И. Герасимова. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2006. 88 с.

Проводится анализ проблем современной теории и практики организации работ по обслуживанию жилищно-коммунального фонда на основе развития конкуренции и формирования договорных отношений в этой сфере.

Предназначена для работников органов местного самоуправления и специалистов, занимающихся вопросами организации жилищно-коммунального обслуживания населения.

УДК 640.6 (4707571)

ББК 65.441

ISBN 5-8265-0458-7

© Савина И.А., 2006

© Тамбовский государственный
технический университет (ТГТУ),
2006

Министерство образования и науки Российской Федерации

Государственное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

"Тамбовский государственный технический университет"

Тамбовский филиал Московского университета МВД России

И.А. САВИНА

МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ЖКХ

Под научной редакцией доктора экономических наук Б.И. Герасимова



Тамбов

◆ Издательство ТГТУ ◆

2006

Научное издание

САВИНА Ирина Александровна

МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ЖКХ

Монография

Редактор Е.С. Мордасова
Компьютерное макетирование М.А. Филатовой

Подписано в печать 27.03.06
Формат 60 × 84 / 16. Бумага офсетная. Печать офсетная
Гарнитура Times New Roman. Объем: 5,11 усл. печ. л.; 5,21 уч.-изд. л.
Тираж 100 экз. С. 161^М

Издательско-полиграфический центр
Тамбовского государственного технического университета,
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ	5
1.1 Фрагментарность муниципальной системы управления муниципальным заказом	5
1.2 Противоречия между потребителями и производителями жилищно-коммунальных услуг	13
1.3 Архаичная структура управления жилищно-коммунальным хозяйством	28
1.4 Проблемы системы управления качеством жилищно-коммунального хозяйства	30
2 МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ	34
2.1 Базовые позиции системы управления жилищно-коммунальным хозяйством	34
2.2 Цели, задачи и функции управления участников исполнения муниципальных жилищно-коммунальных заказов	34
3 ГАРМОНИЗАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЯЮЩЕЙ КОМПАНИИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И ЕЕ КОНЕЧНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ	39
3.1 Повышение прозрачности договорных отношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг	39
3.2 Повышение прозрачности договорных отношений при предоставлении найма жилого помещения, объективность дифференцирования ставок найма	41
4 НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ УСЛУГ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	45
4.1 Разработка системы управления качеством жилищно-коммунального хозяйства	45
4.2 Обеспечение эффективности управления жилищно-коммунальным хозяйством	58
4.3 Анализ диагностической характеристики повышения качества функционирования жилищно-коммунального комплекса	68
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	83
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	86

ВВЕДЕНИЕ

В числе основных моментов, характеризующих кризисное состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства РФ, выделяются неэффективность системы управления, дотационность и высокая затратность, сложное финансовое положение отрасли, изношенность основных фондов и неразвитость конкурентной среды. Кроме того, гигантские финансовые потоки при отсутствии реальных рыночных отношений ставят сферу жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в ряд наиболее "коррупционно привлекательных" отраслей России.

Очевидно, что преодоление кризиса требует целого комплекса системных преобразований по различным направлениям деятельности. Очевидно и то, что среди многообразия проблем, требующих разрешения, проблема неэффективной системы управления является одной из определяющих. Система управления ЖКХ, сложившаяся еще в дореформенный период, до настоящего времени не претерпела существенных изменений и характеризуется административными методами управления, затратной хозяйственной структурой, ситуационным, а не комплексным подходом к решению проблем.

Анализ практики ЖКХ демонстрирует, что существующая система управления не позволяет достичь принципиальных целей реформирования ЖКХ:

- обеспечить сохранность и развитие жилищного фонда, а также инженерных сетей, обслуживающих жилищный фонд;
- обеспечить безубыточное функционирование предприятий отраслей жилищного и коммунального хозяйства;
- обеспечить удовлетворение потребностей потребителей в качественных жилищно-коммунальных услугах (ЖКУ) на основе социально-ориентированных тарифов.

В представляемой работе предпринята попытка диагностирования текущего состояния системы управления муниципального ЖКХ для постановки ключевых проблем и определения рациональных путей их разрешения, формулирования концептуальных подходов к разрешению выявленных проблем, способствующих формированию эффективной и прозрачной политики в сфере муниципального ЖКХ.

Необходимо отметить, что в рамках данного проекта предмет исследования ограничен наиболее социально значимой частью системы – системой управления муниципальным заказом на осуществление полного обслуживания жилого фонда и удовлетворения потребностей потребителей услуг.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

1.1 ФРАГМЕНТАРНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ЗАКАЗОМ

Результаты реформирования жилищно-коммунального комплекса РФ показывают, что успешность проведения преобразований во многом зависит от полноценной системы управления муниципальным заказом, гармонизирующей интересы всех ее участников. При этом гармонизация интересов рассматривается как следствие достижения эффективности и прозрачности* договорных отношений между собственниками жилищного фонда (ЖФ) и хозяйствующими субъектами различных форм собственности.

Основой для начала формирования полноценной системы управления является необходимая и достаточная нормативно-методическая база (НМБ) федерального и местного уровней.

Важнейшим условием формирования новой экономической политики в ЖКХ, обеспечивающей защиту интересов потребителей и гарантированное качество обслуживания, разрушение монополизма, является развитие договорных отношений в сфере производства и потребления ЖКУ, а также управления муниципальной собственностью.

Общие подходы к организации договорных отношений изложены в приказах Госстроя РФ «Об утверждении положения "О формировании договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве"» от 20.08.1996 № 17-113, и "Об утверждении нормативно-методических материалов по реализации концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в российской федерации" от 11.12.1997 № 17-132.

Подробные положения, касающиеся организации исполнения муниципального заказа, представлены в приказе Госстроя РФ "Об утверждении нормативно-методических материалов по реализации концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ" от 26.06.1998 № 17-125/1.

В соответствии с последним документом договорные отношения в системе исполнения муниципального заказа должны быть утверждены на муниципальном уровне Положением "Об организации поставки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд".

В основу системы управления муниципальным заказом должно быть положено рациональное разделение функций и организация договорных взаимоотношений между субъектами собственности ЖФ и объектов коммунального назначения и субъектами хозяйствования – организациями жилищно-коммунального хозяйства различных организационно-правовых форм с соответствующим разделением прав, обязанностей и ответственности сторон.

Базовой позицией для формирования системы управления является сам муниципальный заказ – плановое задание на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Объектом муниципального заказа при предоставлении ЖКУ являются здания и сооружения жилищного или нежилого фонда любой принадлежности, устройства инженерных систем города, их часть или совокупность. А предметом муниципального заказа – совокупность работ, услуг и поставок товаров, необходимых для осуществления полного обслуживания жилого фонда и удовлетворения потребностей получателей (потребителей) услуг.

Исполнение муниципального заказа направлено на решение следующих целей:

- удовлетворение бытовых потребностей населения и других потребителей муниципального образования в коммунальных услугах;
- обеспечение соблюдения правил и норм эксплуатации жилищного фонда;
- обеспечение оптимальных объемов и качества поставки населению и другим потребителям муниципального образования ЖКУ при минимизации соответствующих затрат;
- улучшение общего уровня жизни населения муниципального образования;
- формирование конкурентной среды в сфере оказания ЖКУ с естественным при этом выявлением уровня общественно необходимых затрат;
- обеспечение взаимной ответственности за исполнение муниципального заказа всех партнеров: органов по управлению объектами жилищно-коммунального назначения, производителей и поставщиков товаров, исполнителей работ, услуг, а также получателей (потребителей) ЖКУ.

* С точки зрения системы управления, под "прозрачностью" понимается однозначное определение участников отношений, четкое распределение между ними функций и ответственности, доступность независимого общественного контроля.

- договоры между юридическими лицами, ТСЖ и гражданами, имеющими в собственности ЖФ или объекты коммунального назначения, и организациями различных форм собственности;
 - договоры между собственниками жилищного фонда и нанимателями жилых помещений.
- Федеральным законодательством у последних установлено три типа договоров:
- договор социального найма;
 - договор коммерческого найма;
 - договор на обслуживание (содержание) и предоставление коммунальных услуг.

НМБ федерального уровня, таким образом, формирует модель экономической и правовой основы взаимоотношений участников исполнения муниципального заказа и позволяет увязать интересы собственника, организаций ЖКХ и потребителя услуг.

Нормативной основой системы управления муниципальным заказом в г. Тамбова служит "Положением о муниципальном заказе", утвержденное решением Городской Думы г. Тамбова.

Под муниципальным заказом понимается заказ на выполнение работ, производство продукции, оказание услуг, финансирование которого осуществляется за счет средств бюджета города.

Формирование муниципального заказа призван осуществлять муниципальный заказчик по отдельным направлениям развития города.

В качестве основных участников договорных отношений при исполнении муниципального заказа на ЖКУ в г. Тамбова рассматриваются:

- генеральный заказчик – муниципальное учреждение "Управляющая жилищная компания" г. Тамбова.
- исполнители муниципального заказа – организации, занимающиеся обслуживанием и ремонтом жилищного фонда, организации, осуществляющие тепло-, энерго- и водоснабжение, другие организации, выполняющие работы для получателя (потребителя) муниципального образования и финансируемые полностью (или частично) за счет средств местного бюджета;
- подрядные организации или подрядчики, выполняющие работы или оказывающие жилищно-коммунальные услуги – юридические или физические лица, привлекаемые к выполнению отдельных работ, услуг организациями – Исполнителями муниципального заказа;
- получатели (потребители) услуг – арендаторы нежилых помещений, ЖСК, ТСЖ и другие объединения жильцов (юридические лица) и граждане, пользующиеся ЖКУ.

Современная схема договорных отношений при исполнении муниципального заказа в ЖКХ г. Тамбова представлена на рис. 1.2.

УК находится в договорных отношениях с Городским комитетом по имущественным и земельным ресурсам (договор на оперативное управление).

Договорные отношения между Управляющей жилищной компанией и Муниципальным заказчиком в настоящее время отсутствуют.

Управляющая жилищная компания определяет исполнителей муниципального заказа. Часть муниципального заказа исполняется на конкурсной основе. Нормативной базой для этого служит Постановление Администрации г. Тамбова "Об условиях конкурсного размещения

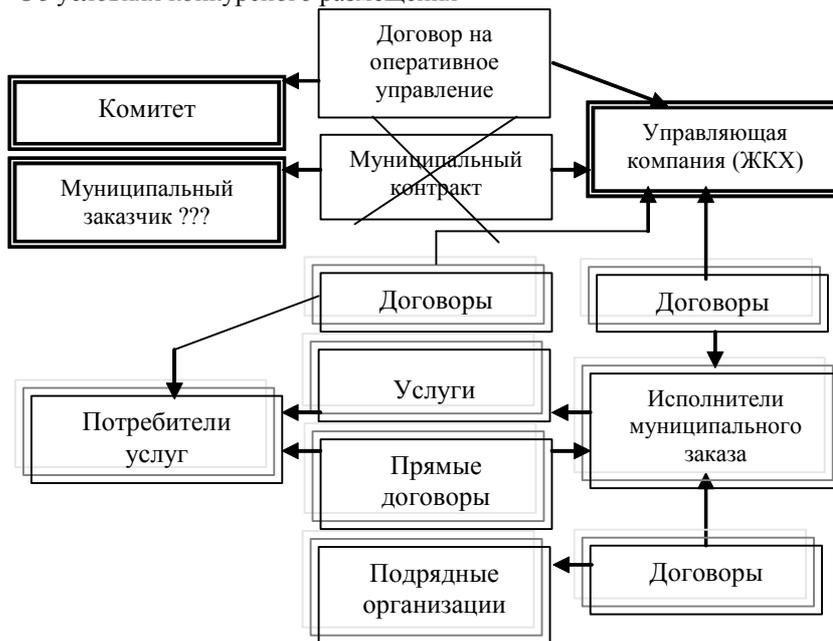


Рис. 1.2 Схема договорных отношений при исполнении муниципального заказа в ЖКХ

муниципального заказа на закупку и поставку товаров для муниципальных нужд г. Тамбова", через вновь созданное управление муниципального заказа.

Заказы на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд размещаются по Исполнителям муниципального заказа посредством заключения УК договоров (контрактов) на исполнение муниципального заказа. Типовые контракты разработаны УК.

Построение отношений между УК и Потребителями основывается на модели смешанного договора, по которому Управляющая компания сама отвечает за предоставление услуг населению. Вместе с тем, планируются прямые платежи населения за электроэнергию.

Анализ НМБ федерального уровня позволяет сделать вывод, что формированию системы управления муниципальным заказом содействует достаточно полная нормативно-методическая база. Тем не менее, результаты анализа муниципальной НМБ демонстрируют, что состояние системы управления в г. Тамбова характеризуется фрагментарностью элементов системы. Кроме того, существующие фрагменты системы не в полной мере отвечают условиям прозрачности и эффективности управления.

С точки зрения фрагментарности, наиболее критичным в системе управления является отсутствие договорных отношений между Муниципальным заказчиком и Управляющей компанией (УК). Как следствие – в системе управления не представлены интересы собственника и, что очень важно, юридически ни за кем не закреплена ответственность за сохранение и развитие ЖФ, эффективное использование бюджетных средств и средств населения. Отсутствие такой ответственности не только является поводом для конфликта между УК и муниципальным собственником, но и оказывает негативное влияние на сохранность ЖФ, снижает эффективное использование публичных средств, мешает развитию конкуренции на рынке ЖКУ.

Принципиальным моментом при формировании эффективных договорных отношений является разделение функций заказчика и подрядчика (Муниципального заказчика и Управляющей жилищной компании) на выполнение работ. Такого разделения, по сути, не произошло. И эффективности системы управления в г. Тамбове препятствует монопольное положение муниципальной УК, которое компания заняла в ходе институциональных преобразований на рынке ЖКУ.

Необходимо признать, что попытка формирования службы заказчика, как бюджетной структуры, не принесла ожидаемого эффекта из-за отсутствия в ней экономической мотивации на оптимальное планирование расходов, результативный контроль работ по содержанию ЖФ, снижение затрат при предоставлении ЖКУ.

Проведение конкурсов на обслуживание ЖФ, что априори признается действенным инструментом демонополизации и эффективной политики в сфере ЖКХ, не привело к ощутимому развитию конкурентной среды и переходу к рыночной системе ценообразования. Очевидными причинами этому являются краткосрочность действия договоров, а также уровень тарифов, не обеспечивающий даже поддержание безопасности жилищного фонда. И то и другое существенно ограничивает инвестиционную привлекательность отрасли.

Снижает инвестиционную привлекательность ЖКХ г. Тамбова и отсутствие прозрачности взаимоотношений участников исполнения муниципального заказа. Условиям прозрачности не в полной мере отвечает механизм договорных отношений между УК и исполнителями (подрядчиками) муниципального заказа. Не редки случаи, когда все договоры на обслуживание ЖФ, его содержание и текущий ремонт составляются по типовой форме и из года в год не претерпевают изменения. В договорах не регламентированы объемы работ, ориентированные на конкретные жилые дома, элементы жилых домов, отсутствуют обязательства по объемам и срокам оплаты работ, не определены показатели качества выполняемых работ и т.п. Причиной этому служит доминирующее положение и отсутствие мотивации УК к совершенствованию договорных отношений с подрядными организациями. В результате – создаются условия, когда подрядные организации не в состоянии функционировать безубыточно, при полноценном предоставлении ЖКУ, что является основой их конфликта с УК.

Фрагментарность системы управления муниципальным заказом, низкая эффективность и ее непрозрачность являются, главным образом, следствием неполноценности муниципальной нормативно-правовой базы, создающей реальные предпосылки для коррупционных проявлений:

- органы местного самоуправления, сохраняя правовой вакуум, предоставляют возможность для злоупотреблений при определении объекта финансирования, объемов, перечня и сроков выполнения работ;
- пользуясь монопольным положением на рынке ЖКУ, должностные лица УК имеют возможности делить исполнителей на "своих" и "чужих".

Таким образом, установившаяся фрагментарность системы управления, непрозрачные и неэффективные договорные отношения между участниками исполнения муниципального заказа, не гармонизируют интересы участников рынка ЖКУ, формируют почву для конфликтов и практически исключают контроль со стороны независимых общественных организаций. Все это, в конечном итоге, негативно отражается на конечном потребителе низким качеством предоставляемых ЖКУ.

1.2 ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕЖДУ ПОТРЕБИТЕЛЯМИ И ПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Ход реформы жилищно-коммунального комплекса РФ демонстрирует направленность к переносу издержек отрасли на население России. В то же время, значительный рост стоимости ЖКУ не сопровождается ощутимым повышением их качества. Это увеличивает угрозу негативных социальных последствий, что уже ярко продемонстрировано весной 2002 г. в г. Воронеже. На этом фоне все актуальнее становится проблема прозрач-

ности¹ договорных отношений между исполнителями (поставщиками) и конечными потребителями ЖКУ, которая переходит в категорию ключевых при формировании эффективной жилищно-коммунальной политики органов местного самоуправления.

Анализ прозрачности договорных отношений между потребителями и УК базировался на действующей федеральной и муниципальной НМБ и проводился с учетом рекомендуемой² структуры платежей за жилье: "жилищные услуги"; "коммунальные услуги"; "наем жилья". В основном сущность жилищных услуг (ЖУ) выражается в поддержании установленного технического и санитарного состояния мест общего пользования, а также в восстановлении ресурсов и улучшении эксплуатационных показателей жилищного фонда.

Местами общего пользования в жилых зданиях³ являются придомовые территории, а также элементы и конструкции зданий.

Особенностями ЖУ являются:

- отсутствие у потребителя выбора исполнителей услуг и практическое отсутствие возможности отказа от приобретения услуг;
- отсутствие, как правило, количественной оценки качества услуг;
- аморфность состава и отсутствие понятных для населения ориентиров для оценки качества большинства ЖУ, что, при всей их необходимости и важности, переводит ЖУ, с точки зрения защиты интересов потребителей, в услуги "второго эшелона".

Последнее во многом исключает объективный контроль со стороны населения над выполнением договорных обязательств и возможность применения экономических санкций.

С точки зрения предоставления жилищных услуг (содержание, объем, периодичность, качество), основой для формирования предмета договорных отношений служат "Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда"⁴.

Правила определяют требования к состоянию жилых домов, конструкциям, инженерному оборудованию; требования и условия по технической эксплуатации жилищного фонда, инженерного оборудования, территорий домовладений, текущему и капитальному ремонту, и нацелены на защиту законных прав и интересов потребителей в жилищной сфере.

В них приводятся требования и условия организации технического обслуживания и текущего ремонта жилищного фонда, содержания помещений и придомовой территории, технического обслуживания и ремонта строительных конструкций, технического обслуживания и ремонта инженерного оборудования, периодичность плановых частичных осмотров жилых домов, предельные сроки устранения неисправностей при выполнении внепланового (непредвиденного) текущего ремонта отдельных частей жилых домов и их оборудования, пр.

Очевидно, что эффективность жилищных услуг будет определяться не только перечнем и сроками проведения работ, но и качеством их выполнения. Поэтому в Правилах дается подход к формулированию критериев качества выполняемых работ.

Важно подчеркнуть, что многие позиции "Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда" носят рекомендательный характер. Поэтому данные Правила **являются основой** для формирования региональных документов по эксплуатации жилищного фонда, учитывающих особенности застройки, природно-климатические условия, износ жилых домов и другие местные факторы. В том числе и самую болезненную позицию – реальные возможности финансирования.

На текущий момент муниципальная нормативно-методическая база, определяющая предмет договора по направлению "жилищные услуги", отсутствует. В действующих договорах между УК и потребителями данная позиция обозначена невнятным перечнем услуг и ссылкой на "Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда".

Обеспечение комфортности жилища во многом зависит от состава и качества исполнения коммунальных услуг (КУ).

Состав КУ определяется степенью благоустройства жилого дома или квартиры и, в общем случае, представляется следующим набором:

- водоснабжение (холодное и горячее) – совокупность мероприятий по обеспечению водой потребителей в необходимых количествах и требуемого качества;
- водоотведение (канализация) – сбор и отведение сточных вод с территории домовладения;
- теплоснабжение (отопление) – искусственный обогрев помещений с целью возмещения в них тепловых потерь и поддержания на заданном уровне температуры, определяемой условиями теплового комфорта для находящихся в помещении людей;
- электроснабжение – организованная подача и распределение электроэнергии для нужд потребителя;

¹ Под "прозрачностью" в данном случае понимается однозначное и согласованное между договаривающимися сторонами определение перечня, объема и стоимости услуг, показателей их качества и режима предоставления, условий снижения оплаты и компенсаций за непредоставленные или некачественные услуги, санкций к Поставщикам за непредоставленные или некачественные услуги.

² Постановление Правительства РФ "О порядке и условиях оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг" от 30.07.2004. № 392.

³ Федеральный закон РФ от 30.12.2004. № 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса".

⁴ Утверждены приказом ГК РФ по жилищной и строительной политике от 26.12.97. № 17-139. С введением в действие настоящих Правил утратили силу "Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда", утвержденные приказом Госстроя РФ от 27.09.2003. № 170.

- газоснабжение – организованная подача и распределение газового топлива для нужд потребителя.

Под качеством КУ понимается режим (регулярность) их предоставления и соответствие услуг установленным параметрам и свойствам.

Сущностью перечисленных КУ является производство и транспортировка до жилища ресурсов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека. Кроме того, услуги предполагают сбор и отведение отходов жизнедеятельности.

К общим особенностям услуг относятся⁵:

- использование в ходе технологического процесса сложной инженерной инфраструктуры, относящейся к конкретной территории (сетей водопровода, канализации, теплосетей, устройств по передаче электроэнергии и т.д.);
- неразрывность или строгая последовательность процессов производства, передачи и потребления материальных носителей услуги;
- невозможность для потребителя услуг отказаться от получения этих видов услуг на длительный срок;
- невозможность компенсации предоставляемых не в полном объеме услуг в один период за счет более интенсивного их предоставления в другой период;
- необходимость четкой взаимосвязи на всех стадиях производственного процесса;
- тесная зависимость организации производственного процесса, потребности в мощностях и конкретных инженерных решений от местных условий.

Указанные особенности требуют специального подхода с учетом специфики местных условий при формировании нормативно-правовой базы, определяющей гарантируемый исполнителем уровень качества услуг и действенные механизмы защиты прав потребителей.

Основным документом федерального уровня, определяющим права потребителей коммунальных услуг, являются "Правила предоставления коммунальных услуг"⁶.

Правила разработаны с целью защиты прав потребителей коммунальных услуг на основе Закона РФ "О защите прав потребителей"⁷ и призваны регулировать отношения между исполнителями и потребителями услуг по теплоснабжению, электроснабжению, водоснабжению и канализации.

Размер оплаты услуг устанавливается органами местного самоуправления, если законодательством РФ не определен иной порядок его установления.

Потребитель должен оплачивать только предоставленные услуги. В случае их несоответствия установленным параметрам потребитель вправе требовать уменьшения платы за коммунальные услуги. Перечень отклонений и их величина, а также величина уменьшения и порядок оформления отклонения должны устанавливаться органами исполнительной власти, осуществляющими контроль над безопасностью для потребителя услуг, их территориальными органами совместно с органами местного самоуправления.

В Правилах приводятся **рекомендуемые** условия снижения оплаты при снижении качества коммунальных услуг.

Согласно действующим Правилам исполнитель обязан предоставить потребителю услуги, соответствующие по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм, условиям договора.

В зависимости от состава, мощности, износа основных фондов коммунального назначения, климатических и других местных условий населенного пункта, муниципальные органы вправе **уточнять** параметры потребительских свойств, режим предоставления услуг и устанавливать гарантированный уровень качества.

На текущий момент муниципальная нормативно-методическая база, определяющая предмет договора по направлению "коммунальные услуги", отсутствует. В действующих договорах между УК и потребителями данная позиция обозначена перечнем услуг и ссылкой на противоречивые "Правила предоставления коммунальных услуг".

Введение платы за наем⁸ характеризует новый этап в реформировании политики оплаты жилья, когда размер оплаты определяется его потребительскими свойствами и отражает рыночные тенденции в стоимости жилищных услуг.

Экономическое содержание платы за наем состоит в компенсации инвестиционных затрат собственника на строительство и реконструкцию жилищного фонда, используемого для предоставления гражданам по договору социального или коммерческого найма.

⁵ Постановление Правительства РФ «О подпрограмме "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ" федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 – 2010 годы» от 17.11.2001. № 797.

Постановление Правительства РФ «О дополнительных мерах по реализации Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 – 2010 годы» от 31.12.2005.

⁶ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 26.09.1994 № 1099 "Об утверждении правил предоставления коммунальных услуг и правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов" (в ред. Постановлений Правительства РФ от 24.02.1995 № 182, от 10.02.1997 № 155, от 13.10.1997 № 1303).

⁷ Закон РФ "О защите прав потребителей" от 07.07.1992 № 2300-1 (в ред. ФЗ от 09.01.1996 № 2-ФЗ, от 17.12.1999 № 212-ФЗ).

⁸ Постановление Правительства РФ "О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг" от 29.08.2005 № 541.

Наем жилых помещений представляет собой основанное на договоре возмездное владение и пользование жилыми помещениями. Стоимость данной услуги должно определяться качеством (уровнем комфорта) жилья, которое может оцениваться по двум комплексным его составляющим:

- качество жилого здания;
- качество окружающей здание городской среды.

Под качеством жилого здания в общем случае понимается:

- планировочное решение квартир (соотношение между жилой и общей площадью, площадь кухонь и ванных комнат, раздельность санузлов, изолированность комнат, наличие вспомогательных помещений, наличие летних помещений, соотношение между длиной и шириной комнат, высота помещений);
- инженерное благоустройство квартир (централизованное ГВС, наличие электроплит, телефонизация квартир, дополнительное санитарно-техническое оборудование);
- санитарно-гигиенические условия (уровень шумности квартир, уровень их инсоляции, температурно-влажностный режим, возможность сквозного проветривания квартир);
- функциональность внеквартирных помещений (наличие лифта, мусоропровода, внеквартирных хозяйственных помещений, телефона-автомата в подъезде, кодовых замков, возможность связи с ОДС из подъезда);
- архитектурная выразительность помещений (качество отделки жилого и подсобных помещений, удобство размещения кухонного и санитарно-технического оборудования).

Под качеством окружающей здание городской среды понимается:

- обеспеченность микрорайона культурно-бытовыми и просветительными учреждениями (детскими дошкольными учреждениями, школами, предприятиями бытового обслуживания и общественного питания, поликлиниками, магазинами, стоянками и гаражами, спортплощадками);
- состояние благоустройства территории (хозяйственные площадки, зеленые насаждения, малые архитектурные формы на детских площадках, телефоны-автоматы, освещение территории);
- организация городского транспорта (наличие станции метро и остановок транспорта вблизи магазинов, удобство сообщения с объектами городского и районного значения);
- санитарно-гигиенические условия (уровень шума от транспорта и предприятий, загазованность окружающей среды, изолированность мусоросборников от детских и хозяйственных площадок);
- уровень технической эксплуатации зданий (качество ремонта и содержания здания и дворовой территории, сбор пищевых отходов, уход за малыми формами и насаждениями, качество содержания тротуаров и проездов);
- эстетическая выразительность прилегающих территорий (использование природно-ландшафтной среды, взаимосвязь внешнего благоустройства и художественного убранства территории, использование декоративного искусства и цвета).

В настоящее время становится актуальным и такой показатель, как "уровень общественной безопасности вблизи жилого помещения".

Идеология дифференциации ставок платы за наем состоит в том, что наниматели жилья, обладающего наихудшими потребительскими качествами, должны платить меньше или вовсе не платить за наем жилья. А семьи, которые проживают в государственном и муниципальном жилье лучшего качества, обладают преимуществом, которое они и оплачивают.

Плата за наем включается в структуру ежемесячных платежей граждан за жилье в виде отдельного платежа, который не относится к платежам, взимаемым за жилищные или коммунальные услуги. Средства, собранные в виде платы за наем муниципального жилья, являются доходом собственника. Направление их использования выбирается с учетом условий реформирования системы финансирования жилья на цели модернизации, реновации жилищного фонда, решения проблемы ликвидации ветхого жилья и реконструкции районов его сосредоточения.

Законодательно установлено, что размер платы за наем жилья должен быть дифференцирован в зависимости от его качества **и местоположения**.

Согласно Методическим указаниям Госстроя РФ, различия в потребительских качествах жилья, включая местоположение, рекомендуется учитывать путем дифференциации размера платы за наем при сохранении единой величины ставки платы за содержание и ремонт жилья (включая отчисления на капремонт).

При этом на первом этапе рекомендуется не усложнять процедуру с точки зрения учета характеристик отдельных жилых помещений, а ограничиться оценками местоположения и свойствами жилого дома в целом.

В свою очередь, потребительские свойства района должны дифференцироваться по экологической ситуации, близости к центру и транспортной доступности (рис. 1.3). А потребительские свойства дома предлагается дифференцировать по материалу стен, степени износа и планировки дома (рис. 1.4).

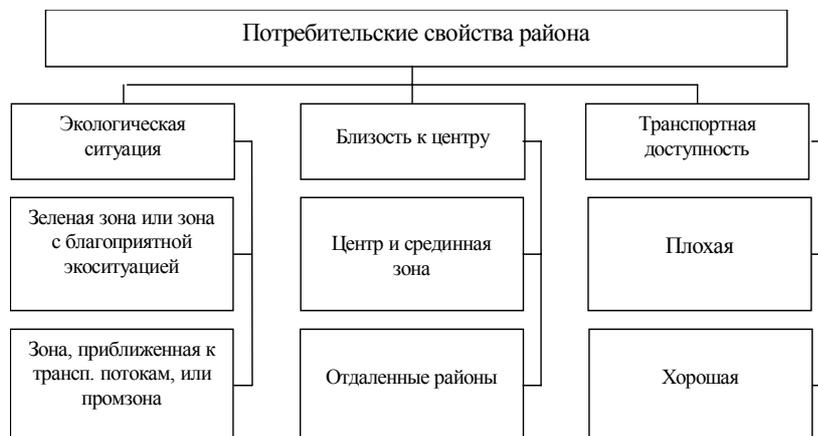


Рис. 1.3 Классификация потребительских свойств района

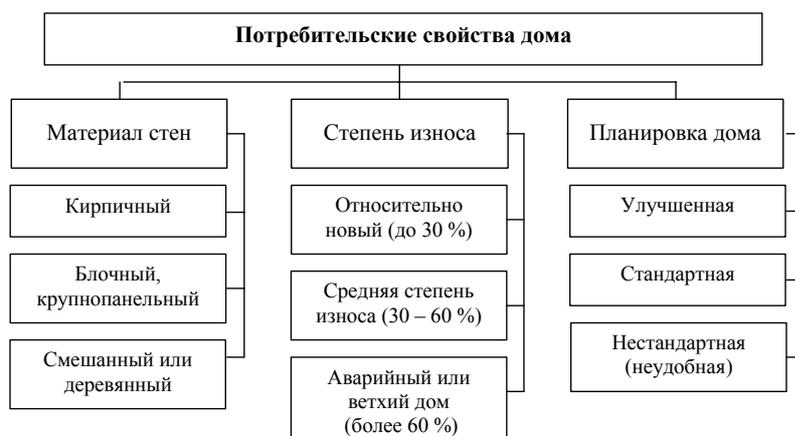


Рис. 1.4 Классификация потребительских свойств дома

В некоторых случаях комплексным параметром потребительских свойств дома может рассматриваться период постройки дома. Этот показатель во многом интегрирует и материал стен, и степень износа, и планировку зданий (квартир).

В качестве примера в методических указаниях приводится следующая группировка жилищного фонда:

- здания дореволюционной и послереволюционной постройки;
- здания довоенной постройки;
- "сталинские" дома;
- дома "хрущевского" периода;
- стандартная застройка 1970 – 80-х гг.;
- новая кирпичная застройка и дома улучшенной планировки.

В результате проведенной классификации жилищный фонд разбивается на определенное число групп со значимыми различиями потребительских свойств, для которых и должны быть установлены различные ставки платы за наем.

Выбор того или иного подхода к определению платы за наем жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда является прерогативой органов местного самоуправления. Например, в Нижегородской области при расчете базовых ставок за наем жилого помещения весь муниципальный жилищный фонд подразделяется на три группы жилых зданий:

- жилые здания с кирпичными стенами;
- жилые здания с крупнопанельными стенами;
- жилые здания со стенами смешанными, деревянными.

Причем, базовые ставки подлежат корректировке с учетом:

- коэффициента зоны (удаленность от центра и транспортной магистрали, развитость социальной инфраструктуры, экологическая обстановка);
- коэффициента высоты жилого помещения;
- коэффициента, учитывающего соотношение общей и жилой площади жилого помещения.

Интересно отметить, что размах коэффициента зоны в Тамбове с учетом близости к транспортным магистралям, промышленным зонам и удаленности от центра составляет 0,6...2,0.

В г. Тамбове действующим нормативно-методическим материалом для расчета платы за наем является "Расчет платы за наем по договору социального найма жилых помещений в муниципальном жилом фонде г. Тамбова". В расчете учитываются потребительские свойства дома (квартиры), которые дифференцируются по материалу стен, планировке квартиры, этажу квартиры, инженерному обеспечению (рис. 1.5).

Укрупненно принимается во внимание и степень износа дома: плата за наем не взимается в ветхих домах, а также в домах и квартирах

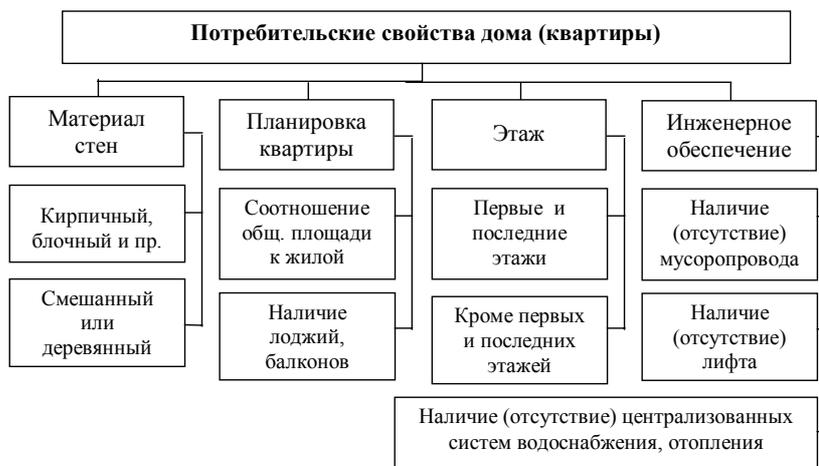


Рис. 1.5 Классификация потребительские свойств квартиры

(комнатах), признанных в установленном порядке аварийными и непригодными для проживания.

Наиболее существенным поправочным коэффициентом к базовой ставке платы за наем определен коэффициент материала стен дома, составляющий 0,588 ("смешанные или деревянные").

С точки зрения комфортности, к числу наиболее значимых потребительских свойств также отнесены:

- наличие централизованных систем водоснабжения, отопления (при их отсутствии учитывается понижающий коэффициент 0,80);
- этаж, на котором располагается квартира (для всех этажей, кроме первых и последних действует повышающий коэффициент 1,13);
- наличие лифта (учитывается повышающий коэффициент 1,12)

Максимальный разрыв ставки платы за наем в домах группы "кирпичный, блочный и пр." составляет $\approx 57\%$.

Одной из ключевых позиций реформирования ЖКХ является новая экономическая модель. Практическая реализация модели должна позволить потребителям непосредственно влиять на объем и качество жилищно-коммунальных услуг путем воздействия на жилищно-коммунальные предприятия с целью повышения уровня оказываемых услуг. Такая возможность влияния предусматривается и за счет установления полноценных (прозрачных, в первую очередь!) договорных отношений.

Проведенный анализ НМБ федерального и муниципального уровня позволяет сделать вывод о непрозрачности и неэффективности договорных отношений между ГЖУ и конечным потребителем услуг.

Непрозрачность договорных отношений **при предоставлении жилищных услуг** характеризуется следующими основными моментами:

- на федеральном уровне разработана необходимая и достаточная НМБ для формирования прозрачных договорных отношений при оказании жилищных услуг;
- основой для формирования предмета договорных отношений (содержание, объем, периодичность, качество) в г. Тамбове служат "Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда". При этом многие пункты Правил требуют конструктивной доработки и утверждения на муниципальном уровне. В настоящее время соответствующая муниципальная НМБ отсутствует. Как следствие – предмет договора "размывается";
- правила, к которым УК адресует потребителя, "...предназначены для работников жилищного хозяйства, занимающихся технической эксплуатацией, содержанием и ремонтом жилищного фонда..." и, что естественно, просто непосильны для восприятия рядовым потребителем: 127 страниц специализированного текста с многочисленными ссылками на ГОСТ, СанПиН, СНиП, ВСН и т.д.;
- иллюстрацией непрозрачности договорных отношений является и разночтение ЖУ в различных типовых договорах (социального найма, коммерческого найма, на обслуживание и предоставление коммунальных услуг). Более того, терминология и структура услуг в договорах солидарно не соответствует терминологии и структуре счет-квитанции, являющейся неотъемлемой частью договоров.

Непрозрачность договорных отношений **при предоставлении коммунальных услуг** характеризуется следующими основными моментами:

- Федеральная НМБ, представленная "Правилами предоставления коммунальных услуг", имеет принципиальные недостатки. К числу некоторых из них относятся:

– по многим позициям представляется неработоспособным рекомендуемый Правилами механизм снижения оплаты при снижении качества коммунальных услуг, например: при оценке качества такой услуги как "отопление" вызывает серьезное сомнение возможность полноценного контроля в жилом помещении температурных отклонений (с точностью до 1⁰С) и их динамики (с точностью до 1 часа) как со стороны потребителя, так и со стороны поставщика услуг или независимого эксперта. Тем более, что при охлаждении жилого помещения возникает необходимость его подогрева за счет альтернативных источников (в 40 % квартир г. Тамбова вынуждены использовать дополнительные обогревательные приборы), что, безусловно, нарушает "чистоту эксперимента", не позволяет объективно зафиксировать уровень и динамику отклонения качества, предъявлять обоснованные претензии поставщику и требовать соответствующего снижения оплаты за некачественные услуги. Аналогичные примеры можно привести и по другим услугам;

– отдельные позиции Правил находятся в конфликте с правами и законными интересами потребителей КУ, например: снижение оплаты за превышение допустимой продолжительности перерывов в оказании услуг должно проводиться по показаниям приборов учета при наличии у потребителей таких приборов. Такое условие грубо нарушает права потребителей, так как бытовой прибор регистрирует только факт потребления поставленного ресурса, но не фиксирует период, когда потребитель нуждается в услуге и лишен возможности ее получить. Другой пример. Согласно закону "О защите прав потребителей" (ст. 28, п. 5): "... В случае нарушения установленных сроков выполнения работы (оказания услуги) ... исполнитель уплачивает потребителю за каждый день (час, если срок определен в часах) просрочки неустойку (пеню) в размере трех процентов цены выполнения работы (оказания услуги) Договором о выполнении работ (оказании услуг) между потребителем и исполнителем может быть установлен более высокий размер неустойки (пени), т.е. закон предоставляет возможность для усиления санкций против поставщиков, но не наоборот. В то же время, п. 6.4. Правил гласит: "...За нарушение установленных договором сроков устранения недостатков в качестве предоставляемых услуг или превышение допустимых перерывов в предоставлении услуг исполнитель обязан уплатить потребителю неустойку в размере ..." один процент за каждый час просрочки, если срок или перерыв определен в часах". Таким образом, данный пункт Правил, имеющий непосредственное отношение к водоснабжению, водоотведению, отоплению, электроснабжению, входит в противоречие с федеральным законом;

– требуется детальная расшифровка понятия "мероприятий по утеплению помещений согласно действующим нормативам и правилам" (п. 1.5 Правил). В противном случае неизбежно возникновение трудноразрешимых споров между исполнителем и потребителем о причинах отклонения температурного режима от нормативного уровня;

– каждая услуга (за исключением водоотведения) описывается комплексом частных показателей, которые должны всесторонне характеризовать услугу. Но данное условие выполняется не для всех представленных видов услуг. В частности, в Правилах отсутствует важный показатель качества водоснабжения – расчетный расход воды в точке разбора. Его отсутствие сводит "на нет" объективную оценку качества водоснабжения;

• Основой для формирования предмета договорных отношений при предоставлении КУ в г. Тамбове служат указанные Правила. Поэтому все их недостатки, которые не ограничиваются приведенными примерами, автоматически переносятся на типовые договоры в г. Тамбове. Возможностью корректировки сложившегося негатива, которую допускают Правила, муниципальные органы не воспользовались. И принимая во внимание, что часть пунктов Правил рекомендательны, а часть не определена и оставлена на усмотрение местных властей (не заполнивших "белых пятен"), ссылки в договорах являются беспредметными, а "договорные" КУ переходят в категорию виртуальных.

• Не добавляют прозрачности договорным отношениям и логические ошибки договоров. К их числу относятся:

– в типовом договоре УК обязуется "...обеспечить предоставление коммунальных услуг (отопление, горячее и холодное водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение, канализация) в соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг...". Между тем, газоснабжение находится за рамками указанных Правил;

– канализация (водоотведение), как услуга, присутствует в указанных договорах, но ее нет в квитанции, которая является неотъемлемой частью договора. Либо водоотведение осуществляется бесплатно, и тогда становятся бессмысленными санкции, указанные в Правилах, либо водоотведение является составной частью другой услуги, тогда потребитель имеет право на снижение оплаты за нарушение бесперебойности канализации, но не имеет возможности реализовать свое право (не понятно, что снижать).

Непрозрачность и неэффективность договорных отношений **при предоставлении найма** характеризуется следующими основными моментами.

• Для формирования основных подходов к определению ставки за наем существует необходимая и достаточная НМБ федерального уровня, в которой определено соответствие размера платы за наем жилья его параметрам качества и местоположения. И именно в рамках этой принципиальной позиции местным органам самоуправления предоставляется возможность адаптации изложенных рекомендаций к конкретным условиям муниципального образования.

- Основой для формирования предмета договорных отношений в г. Тамбове должно явиться Постановление Главы администрации. Принятый в г. Тамбове подход к расчету ставок платы за наем жилья нельзя признать объективным и прозрачным:

- в действующей методике расчета принимаются во внимание лишь отдельные и, может быть, не самые важные потребительские свойства жилого помещения без учета его местоположения: близости к центру, удаленности от крупных промышленных предприятий и транспортных магистралей, развитости социальной инфраструктуры и пр. Это, безусловно, нарушает рыночный принцип формирования соотношения "качество–цена". Например, в Нижнем Новгороде ставка платы за наем, в зависимости только от местоположения, может отличаться в 3,3 раза при прочих равных показателях комфортности жилища;

- признаются равнозначными по комфортности дома с кирпичными, блочными и пр. стенами, исключая деревянные и смешанные. Рынок вторичного жилья в г. Тамбове опровергает данное допущение;

- размахи коэффициентов качества жилища, определяющих ставку найма, минимальны. Учитывая, что в настоящее время наниматели жилых помещений оплачивают $\approx 38\%$ от "экономически обоснованной величины" тарифа за наем, можно констатировать несостоятельность реализации принципа дифференцирования ставок за наем от показателя комфортности жилища. Плата за наем и ее дифференцирование представляются скорее атрибутами причастности к реформированию ЖКХ, нежели реальным инструментом ценообразования и стимулирования процесса приватизации муниципального жилищного фонда;

- непрозрачность договорных отношений характеризуется отсутствием прямого доступа (в рамках заключенного договора) к предмету договора.

- Нарушение объективности при дифференцировании ставок за наем жилья снижает эффективность политики ценообразования в сфере жилого фонда (снижается бюджетный эффект), негативно влияет на темпы процесса приватизации жилищного фонда (снижается стимулирование процесса). В то же время, применение системы объективных оценок и прозрачности договорных отношений позволит получить реальный эффект только при отходе от дотирования платы за наем.

Отсутствие прозрачных и эффективных договорных отношений между Управляющей компанией и конечными потребителями ЖКУ является следствием:

- формального подхода местных органов самоуправления к формированию полноценных договорных отношений;

- доминирующего положения УК на рынке коммунальных услуг г. Тамбова;

- несовершенством и недостаточностью федеральной и, чаще, муниципальной НМБ.

Существующий подход к формированию договорных отношений оказывает негативное влияние на защиту прав и законных интересов потребителей ЖКУ, создает реальные предпосылки для коррупционных проявлений по следующим основным позициям:

- отсутствие прозрачности договорных отношений: потребитель обязан ежемесячно оплачивать услуги, объем и потребительские свойства которых не определены условиями договора; исполнитель, в силу данной неопределенности (отсутствие Предмета договора), имеет возможность по-своему интерпретировать состав, показатели качества и режим предоставления услуг, используя ресурсы в корыстных интересах. В том числе – определять приоритеты при распределении и варьировании качеством услуг для различных категорий потребителей;

- отсутствие возможности полноценного контроля над объемом и потребительскими свойствами ЖКУ со стороны потребителя, независимых общественных организаций и СМИ: отсутствие Предмета договора сводит "на нет" возможности его контроля;

- неадекватная оценка жилища при найме уровня его комфортности: худшее по качеству и местоположению жилье оплачивается так же, как и лучшее, или даже дороже;

- действующая в г. Тамбове практика дотирования найма жилья: чем выше комфортность и общая площадь жилища, тем больше разница в натуральном выражении между экономически обоснованным тарифом для найма и ставкой для населения. Данная разница покрывается, естественно, за счет бюджетных средств, т.е. жилье с большей площадью и высоким уровнем комфорта имеет большие в натуральном выражении дотации из бюджета.

1.3 АРХАИЧНАЯ СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Преобразования в жилищном секторе связаны со структурной перестройкой ЖКХ города, изменением функций органов местного самоуправления.

Необходимо подчеркнуть, что реформирование структур управления в значительной степени зависит от позиции местных властей. Согласно действующему законодательству РФ, именно они определяют структуру управления отраслью, решают вопросы о сроках и формах проведения преобразований.

Анализ муниципальной структуры управления ЖКХ г. Тамбова показал, что, несмотря на предпринятые преобразования, структура управления остается архаичной. Архаичность структуры управления характеризуется:

- административными методами достижения целей, решения задач и выполнения функций управления – не осуществлен переход от административных к рыночным методам управления;
- затратной структурой содержания жилищного фонда – величина затрат на производство ЖКУ практически самая высокая в регионе.

Переход к рыночным методам управления не осуществлен, прежде всего, из-за неполноценности договорных отношений участников формирования, исполнения и контроля муниципального заказа в части определения целей, функций и задач управления муниципальным заказом каждого из них.

В действующей системе управления Муниципальный заказчик выступает не как собственник ЖФ, а как структурное подразделение администрации города, по представлению которого и формируется муниципальный заказ в ЖКХ. При этом ответственность у представителя собственника, законодательно установленная нормативными актами, отсутствует. Отсутствует и формализация цели – обоснование сохранности и развития ЖФ, удовлетворение потребности населения в ЖКУ.

Очевидно, что без формализации цели невозможна и оценка работы Муниципального заказчика, становится бессмысленной применение механизмов стимулирования его персонала для эффективного достижения неопределенных целей.

Очевидно также и то, что без действенных механизмов мотивации и стимулирования снижается заинтересованность службы Муниципального заказчика в эффективном управлении. В г. Тамбове это проявляется, в первую очередь, в слабой реализации законодательной и нормативной функции управления по совершенствованию договорных отношений участников исполнения муниципального заказа. Кроме того, анализ реализации уставных функций УК демонстрирует, что учрежденная муниципальная управляющая компания не заинтересована в развитии договорных отношений с подрядчиками, не заинтересована принимать на себя обязательства по снижению расходов, развивать формы договоров с подрядчиками и потребителями услуг, совершенствовать конкурсные условия по обслуживанию ЖФ. Причин этому несколько. Главными из них являются – отсутствие договора с Муниципальным заказчиком, базирующегося на экономических условиях, и финансирование деятельности УК из бюджетных средств в процентах от сметной стоимости проведенных работ.

Размытость границ ответственности, а также неопределенность целей, функций и задач управления участников исполнения муниципального заказа ведет к неэффективному, непрозрачному использованию финансовых средств, что формирует благоприятную почву для злоупотреблений со стороны должностных лиц органов местного самоуправления и управления ЖКХ.

Ситуация усугубляется затратной структурой содержания жилищного фонда. Затратный механизм запущен еще в дореформенный период и в его основе – воспроизводство необоснованных затрат. Интересно отметить, что затратный механизм устраивает, так или иначе, всех участников исполнения муниципального заказа. В наибольшей степени этому способствует применяемый метод обоснования затрат на производство ЖКУ. В основу метода положены нормативы на виды работ ("кровельные, столярные и др."), проводимые подрядчиками по договорам технического обслуживания, текущего и капитального ремонта ЖФ. Истоки нарастания затрат заключаются в том, что объем и перечень проводимых работ по отдельному жилому дому, по конкретным элементам жилого дома и внутридомового оборудования носят, как правило, аварийно-восстановительный, а не планово-предупредительный характер и осуществляются не по графику межремонтного цикла.

Правилами и нормами технической эксплуатации ЖФ рекомендованы минимальные сроки эффективной эксплуатации элементов жилых домов. Но при формировании договоров подряда или найма (обслуживания) жилых помещений информация о нормативных сроках (например, ремонта внутренней системы водопровода или очередности окраски, штукатурки подъезда) остается за рамками договоров. Такое положение значительно ограничивает активность квартиросъемщиков и собственников квартир в процессе сохранения и развития ЖФ: сегодня вложил значительные средства и провел евроремонт, а завтра потолки и стены начинают долбить отбойными молотками, потому что решено поменять внутридомовые водопроводные трубы...

Отсутствие нормативных значений замены элементов ЖФ в договорных отношениях солидарно и с показателями качества (безотказности и долговечности) функционирования ЖФ. При этом важно отметить, что при поощрении исполнителей первично качество произведенных работ, но не качество ЖФ.

Сложившаяся ситуация определяет возможность неоднократного проведение одних и тех же объемов работ применительно к одному ремонтно-строительному объекту. Более того, появляется возможность для произвольного определения объекта, сроков и видов проведения работ.

Затратная структура управления в целом создает предпосылки для списания необоснованных затрат при снижении качества предоставляемых услуг, что является питательной средой для коррупции.

1.4 ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Особое место в системе договорных отношений по исполнению муниципального заказа занимает проблема оценки качества ЖКУ.

Проблемы оценки качества в сфере ЖКХ возникли не сейчас, но обостряются в силу ряда объективных и субъективных причин по мере продвижения реформ.

Руководящим документом федерального уровня, регламентирующим организацию технического обслуживания жилищного фонда всех форм собственности, являются "Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда".

Анализ предлагаемых и применяемых методик оценки качества показал их принципиальный недостаток – существующие правила, нормы, стандарты и т.п. предназначены для работников жилищного хозяйства, занимающихся технической эксплуатацией, содержанием и ремонтом жилищного фонда и просто не могут быть осмыслены рядовым потребителем. Объективные сложности существуют и при определении перечня ЖУ, так как их однозначное понятие не закреплено нормативными документами (стандартами качества услуг, правилами по оказанию ЖУ).

Анализ применяемых подходов к оценке качества демонстрирует, что в них не взаимосвязаны показатели качества жилого фонда, видов работ по предоставлению услуг и жилищные услуги. При таком подходе не является возможности разработки прозрачных договорных отношений, учитывающих условия оплаты в зависимости от объекта, видов работ и предоставляемых ЖУ.

Несколько проще, с точки зрения восприятия потребителем, обстоит дело с коммунальными услугами. КУ достаточно понятно характеризуются частными показателями качества, ощущаемыми потребителем ежедневно (температура воздуха или воды, напор воды, органолептические свойства и т.д.) и которые часто допускают объективное измерение или простую оценку потребителем с помощью подручных средств.

Основным документом федерального уровня, определяющим права потребителей коммунальных услуг, являются "Правила предоставления коммунальных услуг".

Правила разработаны с целью защиты прав потребителей коммунальных услуг на основе Закона РФ "О защите прав потребителей" и регулируют отношения между исполнителями и потребителями услуг по теплоснабжению, электроснабжению, водоснабжению и канализации (далее – услуг).

Согласно действующим Правилам исполнитель обязан предоставить потребителю услуги, соответствующие по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм, условиям договора. Причем, отсутствие письменного договора на коммунальное обслуживание большого значения не имеет. Факт регулярного внесения квартплаты и оплаты коммунальных услуг свидетельствует о фактических договорных отношениях с жилищно-эксплуатационными организациями.

Потребительские свойства и режим предоставления услуг должны соответствовать установленным нормативам:

- по теплоснабжению – температуре воздуха в жилых помещениях при условии выполнения мероприятий по утеплению помещений согласно действующим нормам и правилам;
- по электроснабжению – параметрам электрической энергии по действующему стандарту;
- по холодному водоснабжению – гигиеническим требованиям по свойствам и составу подаваемой воды, а также расчетному расходу воды в точке разбора;
- по горячему водоснабжению – гигиеническим требованиям по составу, свойствам и температуре нагрева подаваемой воды, а также расчетному расходу воды в точке разбора;
- по канализации – отведению сточных вод.

Перечисленные услуги (за исключением канализации) представлены набором частных показателей, которые призваны всесторонне характеризовать обобщенный показатель.

В зависимости от состава, мощности, износа основных фондов коммунального назначения, климатических и других местных условий населенного пункта, муниципальные органы вправе уточнять параметры потребительских свойств, режим предоставления услуг и устанавливать гарантированный уровень качества.

Контроль над соблюдением настоящих Правил в пределах своей компетенции осуществляется: Государственным антимонопольным комитетом Российской Федерации (его территориальными органами), Государственным комитетом Российской Федерации по стандартизации, метрологии и сертификации (его территориальными органами), органами санитарно-эпидемиологического надзора и государственной жилищной инспекции; общественными объединениями потребителей.

Следует отметить, что действующие Правила не в полной мере решают поставленную задачу и требуют доработки. Главная проблема заключается в неработоспособности механизмов контроля качества КУ и снижения населению платежей, выплаты компенсаций при нарушении качества и режима предоставления КУ. Это, в первую очередь, касается необходимости перехода от необъективности точечной (однограничной) оценки качества, которая используется для многих показателей, к интервальной. Например, в настоящее время не задается верхняя граница температуры жилого помещения и перегрев квартиры относится к числу оказанных качествен-

ных услуг. Требуется также пересмотреть подход к факту оказания услуги: признать, что услуга не оказана, если хоть один из ее частных показателей выходит за границы утвержденных интервалов качества. И так далее.

Проведенный анализ показывает, что существует объективная необходимость в разработке муниципальных правил предоставления ЖКУ, гармонизирующих требования потребителей ЖКУ и реальные возможности конкретного муниципального образования. В основу данных правил должен быть положен стандарт качества на жилищные и коммунальные услуги, являющийся обязательным приложением к договору между конечным потребителем и УК. Кроме того, правила должны содержать механизмы, обеспечивающие полноценную защиту прав и законных интересов конечных потребителей ЖКУ.

До разработки и внедрения указанных правил в практику договорных отношений остается реальная возможность злоупотреблений со стороны исполнителей при манипулировании перечнем, объемами и качеством ЖКУ.

Наряду с проблемой оценки качества, не менее актуальной является оценка эффективности функционирования ЖКХ. Такая оценка сейчас производится с помощью отраслевой методики, без учета альтернативности затрат и оценки качества предоставляемых услуг потребителями. Подобный подход можно считать скорее самооценкой отраслевой деятельности, что часто не совпадает с оценкой эффективности деятельности ЖКХ со стороны населения.

Основная сложность оценки эффективности заключается в том, что предприятия жилищного комплекса отрасли функционируют в условиях регулирования уровня рентабельности. Ограничение рентабельности не заинтересовывает предприятия в снижении затрат, так как это приводит к снижению тарифов. Особенно тяжело сложилась ситуация с затратами капитального характера. Сейчас невозможно сказать, какая доля этих затрат составляет реальные потребности отрасли, а какая лишь отражает заинтересованность предприятия в росте стоимости услуг. В конечном итоге возникает ситуация, когда утверждаются тарифы, не обеспеченные платежеспособностью населения.

Тенденция к росту необоснованных затрат продолжается, что создает реальную среду для коррупции при изменении нормативов затрат и тарифов на услуги.

2 МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

2.1 БАЗОВЫЕ ПОЗИЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

С целью создания полноценной, прозрачной и эффективной системы управления муниципальным заказом на осуществление полного обслуживания жилого фонда и удовлетворения потребностей потребителей услуг, предлагается структура управления, учитывающая современные рыночные тенденции и результаты анализа существующей федеральной и муниципальной НМБ.

Предлагаемый подход к формированию системы управления базируется на следующих позициях:

- управление состоянием ЖФ и инженерных сетей основано на договорных отношениях между собственником ЖФ, Муниципальным заказчиком, управляющей компанией и исполнителями по формированию и исполнению муниципального заказа;
- Муниципальный заказчик (служба заказчика) – не бюджетная структура местных органов власти, а коммерческая организация (организации), управляющая финансовыми средствами;
- управляющая компания – отобранная на конкурсной основе (на условиях доверительного управления и т.п.) организация любой организационно-правовой формы, заключившая договор с Муниципальным заказчиком на экономических условиях, стимулирующих сохранность и развитие жилищного фонда, снижение себестоимости и повышения качества ЖКУ;
- муниципальный заказ – контракт (договор) на выполнение перечня работ, ориентированного на жилой дом, элементы жилого дома и внутридомового оборудования;
- исполнители заказа – предприятия различных форм собственности, получившие права исполнять муниципальный заказ на конкурсной основе на правах концессии.

2.2 ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ УЧАСТНИКОВ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ

Анализ проблем управления ЖКХ позволил классифицировать цели, задачи и функции управления участников формирования и исполнения муниципального заказа (табл. 2.1).

Субъекты управления	Цели	Функции управления	Задачи
1 Муниципалитет	Обеспечить "правила игры" на рынке ЖКУ	Законодательство и нормотворчество	Разработка и реализация эффективных договорных отношений при исполнении муниципального заказа
2 Муниципальный заказчик	Обеспечить сохранность и развитие ЖФ, эффективное использование бюджетных средств	Функции планирования и регулирования использования финансовых средств участниками исполнения муниципального заказа	Разработка и заключение эффективных договоров с Генеральным подрядчиком (управляющей компанией)
3 Управляющая компания	Организовать работы по обеспечению сохранности и развития ЖФ	Планирование, организация и контроль по жилищному фонду и инженерным сетям г. Тамбова (района, микрорайона)	Заключение договорных отношений участников исполнения МЗ и потребителей
4 Исполнители МЗ	Проведение работ по обеспечению сохранности и развития ЖФ, предоставлению качественных ЖКУ	Планирование и организация работ по конкретным объектам (домам, элементам ЖД, инженерным сетям)	Реализация договорных отношений между управляющей компанией и исполнителем МЗ

Основные задачи участников формирования и исполнения муниципального заказа раскрываются следующими подзадачами.

Основными подзадачами Муниципального заказчика должны являться следующие:

- соблюдение нормативно-технических требований к содержанию и использованию жилья и объектов коммунальной инфраструктуры;
- обеспечение необходимого уровня финансирования для содержания и развития жилья и объектов коммунальной инфраструктуры;
- заключение договоров социального найма, найма или аренды жилых и нежилых помещений в принадлежащем ему жилищном фонде;
- заключение договора с выбранной на конкурсной основе либо созданной организацией на управление муниципальным жилищным фондом, а также на предоставление услуг по организации учета и контроля потребления энергетических ресурсов (энергосервиса);
- обеспечение систематического контроля реализации договоров о выполнении необходимых работ по обеспечению сохранности и развитию жилищного фонда, соблюдения объема и качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Основными подзадачами Генерального заказчика (Управляющей компании) должны быть следующие:

- поддержание в надлежащем состоянии и модернизация 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;
- выбор подрядчика по выполнению работ и поставке ресурсов для предоставления жилищно-коммунальных услуг (или выполнение этих функций силами управляющей компании) во вверенном ему в управление жилищном фонде;
- заключение договоров с подрядчиками на выполнение работ и предоставление ресурсов объема, качества и стоимости;
- осуществление системы контроля выполнения договоров;
- организация сбора платежей за жилищно-коммунальные услуги.

Муниципалитет в системе управления муниципальным заказом обязуется выступать как собственник ЖФ и инженерных сетей. Отказываясь от администрирования экономикой ЖКХ, Муниципалитет должен переходить к формированию законодательных и нормативных "правил игры" на рынке ЖКУ, отвечающих, прежде всего, условиям прозрачности и эффективности договорных отношений между участниками формирования и исполнения муниципального заказа. Существенным признаком таких отношений признается четко прописанная технология обоснования и формирования муниципального заказа, ответственность за сохранность и развитие ЖФ, инженерных систем города, а также обязательства оплаты за объемы и сроки выполнения работ. Перечисленные положения должны быть закреплены нормативными актами муниципального уровня. Например, Положением о муниципальном заказе на осуществление полного обслуживания жилого фонда и системе управления муниципальным заказом.

Утвержденное Положение является основанием для формирования полноценной структуры управления, системы оценки результатов ее деятельности, механизмов мотивации и стимулирования сотрудников за совершенствование договорных отношений с УК.

Управляющая компания (Генеральный заказчик) будет заключать муниципальный контракт (МК) и организовывать работы по заключению договоров по обслуживанию жилого дома и инженерных систем, их сохранности и развитию на условиях, обеспечивающих достижение целей МК. При этом УК должна финансироваться не в процентах от сметной стоимости МК, не из бюджетных средств, а по договору с муниципальным заказчиком при учете результатов своей деятельности с исполнителями муниципального заказа (подрядчиками).

УК, переходя на договорные отношения с исполнителями (подрядчиками), должна принимать на себя надлежащие обязательства по планированию расходов и контролю работ на ЖФ, проведению проверок и осмотров домов. Это обеспечивается, прежде всего, существенными признаками договора – объектом, объемом и перечнем работ по объекту, видам и качеством предоставляемых услуг, условиями оплаты и оценки качества услуг, порядком финансирования и т.п.

Исполнители (подрядчики) муниципального заказа при прозрачной системе договорных отношений должны, с одной стороны, получить гарантии оплат выполненного объема работ, обеспеченные заинтересованностью УК в подрядчике, с другой стороны, УК будет иметь возможность влиять на эффективность работы подрядчика, через изменение условий конкурса на обслуживание ЖФ. Конструктивным примером изменения условий конкурса может служить экономическая концессия, обеспечивающая инвестиционную привлекательность отрасли.

Таким образом, прозрачные и эффективные договорные отношения формирования и исполнения МЗ, нацеленные на гармонизацию интересов всех участников, ликвидируют противоречия и конфликты, обеспечивают эффективное решение задач, осуществление функции управления для достижения целей муниципального заказа, сокращают число степеней свободы для злоупотреблений со стороны местных органов власти и управления ЖКХ.

Для формирования полноценной системы управления муниципальным заказом на исполнение ЖКУ необходимо разработать Положение "Об организации поставки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд по обслуживанию жилищного фонда", включающего:

- положение о Муниципальном заказчике г. Тамбова в сфере оказания ЖКУ;
- порядок применения санкций к Муниципальному заказчику за несоблюдение нормативно-технических требований по использованию, содержанию и ремонту жилищного фонда и придомовых территорий;
- порядок формирования заказа по содержанию, эксплуатации, ремонту объектов ЖКХ и оказания услуг жилищно-коммунального назначения на территории г. Тамбова;
- порядок формирования договорных отношений между участниками муниципального заказа на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд;
- порядок формирования основных показателей договоров на исполнение муниципального заказа в сфере жилищно-коммунальных услуг, который должен содержать методологию обоснования перечня работ, объемов работ в натуральном выражении, стоимости работ, механизмы ответственности сторон договора;
- порядок формирования и защиты бюджетной заявки;
- порядок расходования бюджетных средств и платежей, полученных от потребителей;
- порядок пересмотра Городской Думой нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг населением;
- порядок определения ставок и тарифов на ЖКУ;
- порядок отбора объектов на капитальный ремонт и реконструкцию;
- порядок контроля исполнения заказа по содержанию, эксплуатации, ремонту объектов ЖКХ и оказания ЖКУ с участием независимого общественного контроля.

Для развития конкуренции и повышения эффективности жилищно-коммунальной политики необходимо разработать:

- положение о мониторинге жилищных и коммунальных предприятий на рынке ЖКУ г. Тамбова;
- положение о проведении конкурсов управляющих компаний в сфере ЖКУ;
- положение по обслуживанию жилищного фонда на условиях долгосрочной концессии.

3 ГАРМОНИЗАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ УПРАВЛЯЮЩЕЙ КОМПАНИИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И ЕЕ КОНЕЧНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

3.1 ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Для повышения прозрачности договорных отношений между потребителем и УК, ограничения произвольной интерпретации УК состава, показателей качества, режима предоставления услуг и их стоимости, необходимо разработать "Правила предоставления жилищных и коммунальных услуг в г. Тамбове", включающие:

- Правила предоставления жилищных услуг;
- Правила предоставления коммунальных услуг.

Основой для разработки Правил рассматриваются "Правила и нормы технической эксплуатации жилого фонда" и положения Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей".

Общие положения, определяющие цели разработки Правил, место действия, услуги, объекты услуг и порядок предоставления услуг, основные требования к договору, порядок пользования услугами и порядок расчетов, права, обязанности и ответственность сторон, контроль над соблюдением Правил, должны учесть органы местного самоуправления.

Кроме того, обязательным приложением к правилам должны рассматриваться основные термины и определения, раскрывающие сущность жилищных услуг.

Основой для разработки Правил рассматриваются "Правила предоставления коммунальных услуг" и положения Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей".

При сохранении общего подхода существующих Правил, разрабатываемый документ должен реализовать возможности реальной защиты прав и законных интересов граждан.

К числу необходимых документов, сопутствующих результативному внедрению Правил предоставления жилищных и коммунальных услуг, относятся:

- Положение о механизме снижения населению платежей и выплаты компенсаций за жилищные и коммунальные услуги при нарушении их качества;
- Положение о порядке применения финансовых санкций к исполнителям при нарушении качества и стимулирования при предоставлении качественных жилищных и коммунальных услуг.

Внедрение в практику ЖКХ первого Положения призвано содействовать защите прав потребителей, способствовать активизации воздействия потребителей на управляющую компанию за счет усиления контрольных функций и предъявления штрафных санкций к исполнителю ЖКУ.

Положение должно включать в себя:

- правила признания услуги качественной, некачественной и неоказанной;
- процедуры контроля и фиксации нарушений;
- нормативные сроки устранения неисправностей и недоделок;
- правила снижения оплаты в случае нарушения качества и режима предоставления услуги;
- процедуры оформления снижения оплаты и выплаты компенсаций.

Продвижение второго Положения призвано поддержать механизм стимулирования повышения качества со стороны УК и подрядчиков.

Положение должно включать в себя:

- характеристику видов нарушений по объектам (подвалы и технические подполья, входы в здание и лестничные клетки, крыши, наружные стены, окна и т.д., центральное отопление, горячее и холодное водоснабжение, канализация, вентиляция и пр.);
- порядок расчета и взыскания санкций (порядок применения, плательщики, размеры и сроки вынесения финансовых санкций);
- порядок использования средств от применения финансовых санкций;
- порядок стимулирования исполнителей при повышении качества ЖКУ.

Кроме того, для усиления возможности контроля над качеством предоставляемых ЖКУ со стороны независимых общественных организаций, необходимо разработать "Положение о независимой экспертизе в сфере предоставления жилищных и коммунальных услуг г. Тамбова". А для нормативного закрепления отношений между потребителями и исполнителями ЖКУ – "Положение о договорных отношениях между Исполнителями и Потребителями жилищных и коммунальных услуг в г. Тамбове" с учетом разработанных системы показателей качества и механизмов обеспечения прозрачности договорных отношений.

3.2 ПОВЫШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ НАЙМА ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ, ОБЪЕКТИВНОСТЬ ДИФФЕРЕНЦИРОВАНИЯ СТАВОК НАЙМА

В основу повышения прозрачности договорных отношений положена разработка нового Положения о расчете платы за наем по договору найма жилых помещений в муниципальном жилом фонде г. Тамбова (рис. 3.1).

Предлагаемая Концепция разработки Положения базируется на следующих основных позициях.

Актуальность разработки:

- Действующее Положение не отвечает условиям объективности ставок за наем жилых помещений, прозрачности в договорных отношениях, эффективности ценообразования и стимулирования процесса приватизации муниципального жилищного фонда;

- В соответствии с изменениями, внесенными в ст. 15 Закона Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики", размер оплаты жилья должен устанавливаться дифференцированно, в зависимости от качества и местоположения жилья. Действующее Положение не учитывает местоположения жилья в г. Тамбове;

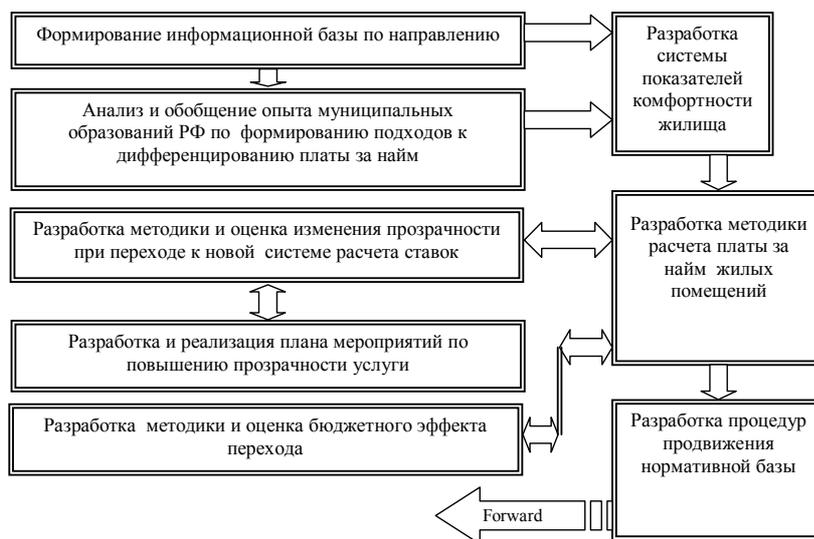


Рис. 3.1 Алгоритм разработки Положения

Главные принципы:

- Плата за наем – плата за комфорт и величина оплаты жилья должна отражать уровень комфортности жилища;
- Комфорт не относится к "первому эшелону" услуг по удовлетворению жизненно необходимых потребностей (отопление, водоснабжение, электроснабжение) гражданина и поэтому не должен быть дотируемым из бюджета.

Цели разработки:

- повышение объективности дифференцирования ставок найма жилого помещения;
- повышение прозрачности договорных отношений при предоставлении найма жилого помещения;
- достижение бюджетного эффекта от внедрения Положения.

Основные задачи Положения:

- формирование информационной базы по направлению разработки;
- анализ и обобщение опыта муниципальных образований РФ по формированию подходов к дифференцированию платы за найм жилых помещений;
- разработка системы показателей комфортности жилища;
- разработка методики расчета платы за найм;
- разработка и реализация плана мероприятий по повышению прозрачности услуги для населения;
- разработка методики и оценка изменения прозрачности при переходе к новой системе расчета ставок;
- разработка методики и оценка бюджетного эффекта перехода;
- разработка процедур продвижения разработанной нормативной базы в практику муниципальной жилищной политики г. Тамбова.

Ключевым этапом работы рассматривается разработка системы показателей комфортности жилища. Уровень объективности оплаты найма жилища будет зависеть от решения именно этой задачи.

Решением задачи считается формулирование необходимого и достаточного для объективной оценки комфортности жилища перечня показателей комфортности и определение их весовых коэффициентов.

Исходной посылкой для решения задачи могут рассматриваться результаты анализа опыта "продвинутых" муниципальных образований и Методические указания, согласно которым относительная величина платы за наем определяется с применением двух основных подходов.

В основе первого – информация о средней рыночной стоимости жилья в каждой из выделенных групп. Данный подход рекомендуется для городов с развитым вторичным рынком жилья, где разница в рыночной стоимости жилья одинаковой площади отражает реальную разницу во всем комплексе предоставляемых жилищных услуг и может применяться для установления объективных уровней дифференцированной оплаты при пользовании жильем разных потребительских свойств;

Второй подход базируется на применении экспертных оценок, являющихся количественным выражением качественных потребительских характеристик жилья. Основой для установления коэффициентов, увеличивающих величину оплаты жилья в сравнении с минимальным уровнем, служит экспертная оценка либо отдельных потребительских свойств жилья в выделенной группе, либо интегральной характеристики группы в целом.

Если признать, что в г. Тамбове развитый рынок вторичного жилья, то можно ограничиться первым подходом. Однако и в этом случае для повышения достоверности выводов имеет смысл параллельно использовать оба подхода.

При применении экспертных оценок в качестве основных этапов решения задачи рассматриваются:

- выбор экспертов из числа специалистов в сфере рынка жилья;
- разработка анкет и опрос экспертов, который проходит в два этапа: на первом каждый эксперт формулирует свой перечень показателей комфортности; на втором – происходит обобщение результатов и формируется общий список показателей;
- математическая обработка результатов опроса (ранжированием, парным сравнением, последовательным сравнением и т.п.), для получения весовых коэффициентов при преобразовании качественной информации в количественную.

Полученные показатели комфортности жилья и их весовые коэффициенты должны стать составной частью муниципального стандарта качества ЖКУ. А для улучшения прозрачности договорных отношений в техническом паспорте на жилое помещение необходимо зафиксировать:

- общий перечень показателей комфортности жилища;
- граничные значения их весовых коэффициентов;
- значения весовых коэффициентов для конкретного жилища.

Один экземпляр данного паспорта должен находиться у нанимателя жилого помещения.

Исходя из поставленных целей разработки, оценка результатов должна проводиться по следующим направлениям:

- объективность дифференцирования ставок;
- прозрачность договорных отношений при предоставлении найма;
- бюджетный эффект от внедрения Положения.

Оценка объективности ставок может быть осуществлена с привлечением экспертов путем сравнения с рыночной оценкой жилья, с учетом опыта других муниципальных образований.

Для оценки изменения прозрачности договорных отношений необходимо разработать методику, которая в дальнейшем будет использована для мониторинга прозрачности договорных отношений в целом (не только относительно найма). В основу методики должны быть положены социологические исследования, поскольку объективную оценку прозрачности можно получить только от квартиросъемщиков г. Тамбова.

Разработка методики необходима и для оценки бюджетного эффекта от внедрения Положения. Важно отметить, что оценка результатов разработки Положения может (и должна) быть проведена до этапа его внедрения, что позволит оптимизировать социальные и бюджетные эффекты.

С целью полноценного учета интересов конечных потребителей для разработки Положения необходимо привлечь независимые общественные организации.

4 НОРМАТИВНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ УСЛУГ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

4.1 РАЗРАБОТКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Целью разработки и внедрения системы управления качеством услуг является упорядочение деятельности Муниципального заказчика, Генерального заказчика и исполнителей муниципального заказа по предоставлению потребителям качественных услуг, повышение прозрачности и эффективности договорных отношений при исполнении муниципального заказа.

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

Основой формирования системы повышения качества ЖУ является паспортизация жилого 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 элементов жилого дома и внутридомового оборудования, проставляются рыночная стоимость квартир и жилого дома в целом.

Классификация, назначение, виды, параметры и показатели качества ЖУ должны быть представлены в Правилах по предоставлению ЖУ. Классификация, назначение, виды, показатели качества работ по предоставлению ЖУ должны быть представлены 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 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. В проекте определены следующие функции управления качеством ЖФ (табл. 4.1).

4.1 Функции управления качеством ЖФ

Функции	Содержание функций	Стандарты
1 Планирование и прогнозирование качества параметров жилого фонда	а) Паспортизация ЖФ и элементов внутридомового оборудования; б) Мониторинг состояния жилищно-ремонтных предприятий, ЖФ и внутридомового оборудования; в) Составление прогноза качества параметров ЖФ; г) Планирование показателей параметров ЖФ и деятельности исполнителей	"Порядок паспортизации ЖФ и элементов внутридомового оборудования". "Порядок проведения мониторинга состояния жилищно-ремонтных предприятий, ЖФ и внутридомового оборудования". "Порядок планирования показателей деятельности исполнителей по качеству параметров ЖФ"
2 Контроль генеральным подрядчиком	а) Приемка и сдача выполненных работ; б) Проверка технического состояния конструкций и оборудования зданий; в) Проверка санитарного и противопожарного состояния эксплуатируемых зданий и территорий;	"Порядок проверки технического состояния конструкций зданий". "Порядок проверки технического состояния инженерного оборудования зданий". "Порядок проверки внешнего благоустройства придомовых территорий".

Продолжение табл. 4.1

Функции	Содержание функций	Стандарты
2 Контроль генеральным подрядчиком	г) Осуществление контроля за соблюдением правил эксплуатации зданий арендаторами	"Порядок проверки противопожарного состояния жилого фонда". "Контроль за соблюдением правил эксплуатации зданий арендаторами". "Организация входного контроля материалов, инвентаря, комплектующих изделий". "Порядок приемки и сдачи выполненных работ"
3 Организация приемки объектов в эксплуатацию	а) Изучение технической и нормативной документации на принимаемые в эксплуатацию объекты; б) Проверка качества выполняемых работ в соответствии с проектом и техническими условиями, проверка наличия необходимой технической документации; в) Порядок заселения вновь принятого объекта; г) Порядок проведения гарантийного ремонта.	"Порядок приемки объектов в эксплуатацию"
4 Технологическая подготовка работ	Установление готовности исполнителей и средств к выполнению работ установленного качества для достижения должного уровня параметров жилищного фонда	"Порядок проверки технического состояния и хранения оборудования, инвентаря, инструмента, уборочной техники"

Продолжение табл. 4.1

Функции	Содержание функций	Стандарты
5 Материально-техническое обеспечение качества содержания жилищного фонда	а) Своевременное обеспечение технологическим оборудованием (уборочной техникой), комплектующими изделиями, материалами, инструментом	"Порядок обеспечения работ по содержанию жилищного фонда и его элементов документацией, материалами, комплектующими изделиями";

	и инвентарем в соответствии с требованиями нормативно-технических документов; б) Приемка, хранение и контроль за использованием материалов, рациональная организация складского хозяйства; в) Организация связей с поставщиками по качеству материалов и т.п.	"Порядок приемки, хранения, контроля за расходом материальных ценностей"; "Порядок организации взаимодействия с поставщиками"
6 Подбор, расстановка, воспитание и обучение кадров	а) Обеспечение кадрами необходимой квалификации; б) Воспитание кадров, повышение их квалификации; в) Разработка программ обучения в соответствии с задачами повышения качества г) Проведение аттестации кадров	"Система подбора, расстановки, воспитания и обучения кадров"

Продолжение табл. 4.1

Функции	Содержание функций	Стандарты
7 Обеспечение и поддержание высокого уровня качества	а) Разработка стандартов качества на предоставление ЖУ; б) Разработка стандартов качества на услуги социального найма; в) Разработка положения о планово-предупредительных работах	"Порядок разработки и изменения стандартов качества на предоставление ЖУ"; "Порядок разработки и изменения стандартов качества на услуги социального найма"; "Порядок разработки и изменения Положения о планово-предупредительных работах"
8 Стимулирование повышения качества содержания жилищного фонда	а) Моральное и материальное стимулирование работников с целью выполнения всех видов работ заданного уровня качества; б) Определение методов и форм морального и материального стимулирования отдельных исполнителей	"Порядок морального и материального стимулирования исполнителей МЗ"
9 Организация работ по выполнению стандартов качества ЖУ	Внедрение и соблюдение стандартов, технических условий, правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, СНиПов других документов	"Порядок проверки соблюдения стандартов, СНиПов и технических условий"

Продолжение табл. 4.1

Функции	Содержание функций	Стандарты
10 Правовое обеспечение качества содержания жилищного фонда	а) Организация работ по предоставлению ЖУ в соответствии с законодательством РФ и УР; б) Организация взаимодействия с исполнителями МЗ в соответствии с законодательством РФ УР; в) Организация претензионно-исковой работы	"Функциональные обязанности по обеспечению качества эксплуатации жилищного фонда"; "Порядок организации взаимодействия с исполнителями МЗ"; "Порядок претензионно-исковой работы по устранению дефектов элементов жилых зданий"

	г) Организация работ по взаимодействию с организациями независимой экспертизы	"Порядок разработки и внесения изменений в Положение об организации взаимодействия с организацией независимой экспертизы"
11 Метрологическое обеспечение качества содержания жилищного фонда	а) Обеспечение точности, единства, достоверности измерения качества выполненных работ; б) Надзор за состоянием средств измерений	"Порядок организации контроля состояния контрольно-измерительных приборов и инструмента"
12 Организация трудовой деятельности	а) Внедрение системы бездефектного выполнения работ; б) Внедрение системы научной организации труда	"Система бездефектного выполнения работ. Основные положения"; "Оценка качества труда рабочих и служащих"; "Обеспечение культуры проведения работ"; "Организация трудовой деятельности исполнителей"

Продолжение табл. 4.1

Функции	Содержание функций	Стандарты
13 Охрана труда и техника безопасности	а) Обеспечение снижения уровня производственного травматизма, улучшение охраны труда; б) Обеспечение контроля за соблюдением правил, норм, инструкций по технике безопасности	"Система охраны труда и обеспечения работ по технике безопасности"
14 Совершенствование работы с населением по месту жительства	а) Работа с общественностью, детьми, подростками; б) Совершенствование работы с письмами, заявлениями и жалобами граждан	"Организация работы с населением по месту жительства"

Все участники исполнения муниципального заказа выполняя свои функции и решая задачи по повышению качества предоставляемых услуг должны оказывать управляющие воздействия на качество жилищного фонда, работ по предоставлению ЖУ и в результате управляющих воздействий обеспечивать получение потребителем качественных ЖУ.

Схема управляющих воздействий на качество ЖУ на примере услуги обеспечения температурно-влажностного режима в жилых помещениях может быть реализована в первую очередь обеспечением поддержания фактических параметров жилого дома на уровне проектных и может быть представлена графически (рис. 4.1).

Под единичными показателями качества можно понимать не точечные, а интервальные предельные значения параметров.

Единичные показатели можно достигнуть только при условии теплоснабжения по параметрам стандартов коммунальных услуг.

Весомость единичных показателей определяется по результатам социологических опросов населения и может быть использована при изменении оплаты за ЖУ (например, обеспечению ТВР).

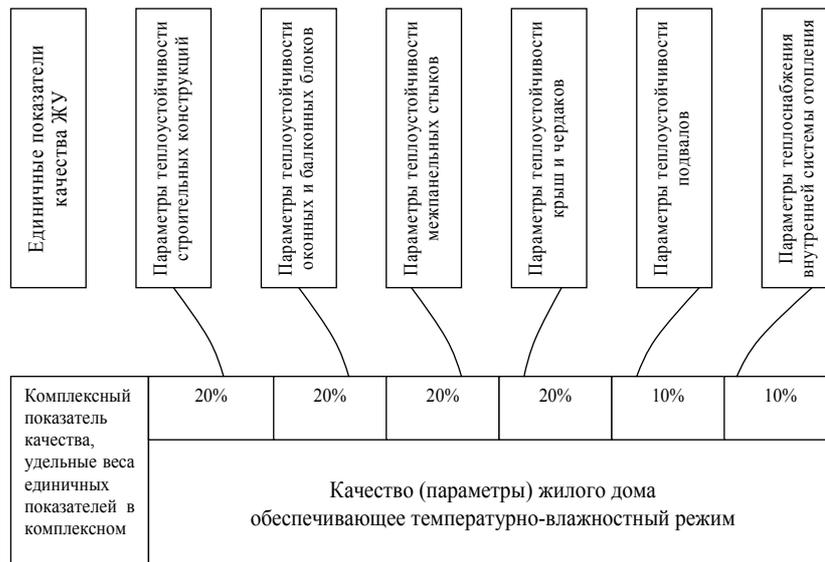


Рис. 4.1 Схема управляющих воздействий на качество ЖФ

В данном случае под единичными показателями можно понимать также интервальные значения. Они регистрируются с помощью приборов.

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 и может быть представлена графически (рис. 4.2).

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

Схема управляющих воздействий на качество ЖУ на примере услуги обеспечения температурно-влажностного режима в жилых помещениях реализуется через управление единичными показателями качества и может быть представлена графически (рис. 4.3).

Обобщенный показатель для стандарта качества ЖУ может быть представлен в табл. 4.2.

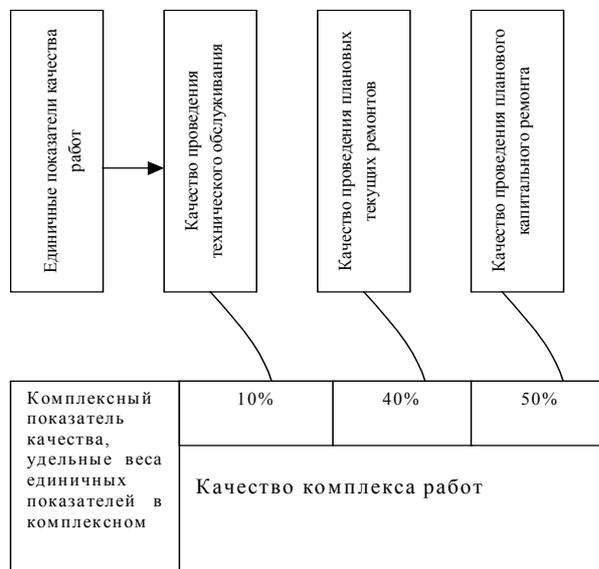


Рис. 4.2 Схема управляющих воздействий на качество работ по предоставлению ЖУ

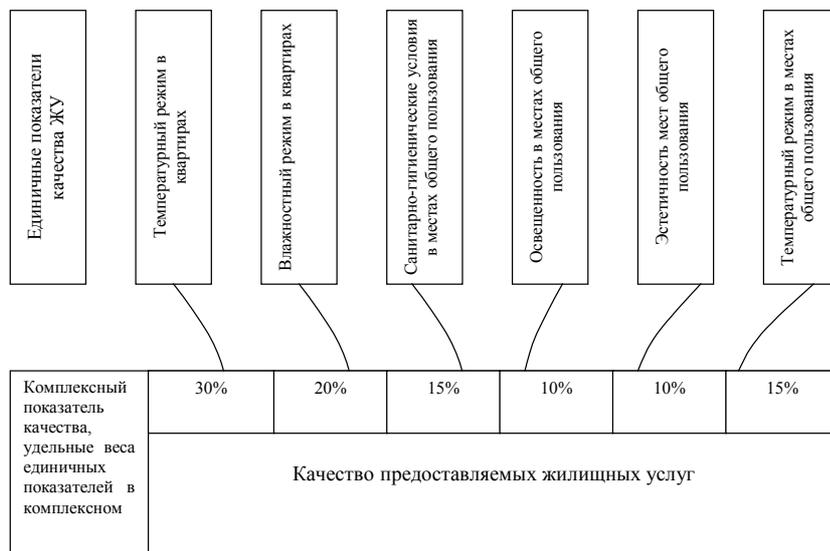


Рис. 4.3 Схема управляющих воздействий на качество ЖУ

Таблица 4.2

Удельный вес качества жилищного фонда	Удельный вес качества теплоснабжения	Удельный вес качества работ
30 %	50 %	20 %
Стандарт качества на ЖУ (обеспечение ТВР)		

В обобщенный показатель входят три комплексных показателя:

- качество жилищного фонда;
- качество теплоснабжения;
- качество работ.

Отношение достигнутой величины единичного показателя и его проектной величины выражается единственным 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:

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

где P_{k1} – комплексный показатель качества жилого фонда; P_{k2} – комплексный показатель качества теплоснабжения; P_{k3} – комплексный показатель качества работ.

Оценка качества предоставления определяется как:

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

"Стандарты предоставления жилищных услуг" для потребителя могут быть разработаны на основе комплексного подхода к системе управления качеством ЖКХ.

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 ЖКУ. Он должен быть компактным, доступным для понимания потребителем документом, являться обязательным приложением к договору об оказании услуг.

Стандарт качества на обеспечение температурного влажностного режима может, например, иметь следующий вид (табл. 4.3).

Показатели качества наружных стен жилого дома замеряют 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 может иметь следующий вид (табл. 4.4).

Таблица 4.3

Вид услуги	Обеспечение проектного температурного режима в квартире
Показатели качества услуги	Температура воздуха в квартире во время отопительного сезона
Значение показателя качества	+ 18...+21 °С
Предельное значение для оценки услуги	+ 17...+24 °С
Показатель качества наружных стен жилого дома	Сопротивление теплопередаче ограждающих конструкций (наружных стен)
Значение показателя качества	Соответствует или не соответствует проектному значению

Таблица 4.4

Вид услуги	Элемент жилого дома и внутридомового оборудования	Виды работ	Минимальный эффективный срок эксплуатации жилищного фонда (долговечность)
1 Обеспечение температурно-влажностного режима 2 Обеспечение конструктивной прочности 3 Обеспечение теплопроводности	Стены внутриподъездные	Герметизация по графику межремонтного цикла	8 лет
Обеспечение эффективного минимального срока эксплуатации	Трубопровод горячей воды	По графику межремонтного цикла	10 лет

Стандарт должен являться приложением к договору на оказание ЖКУ 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.

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

Стандарт качества, например, на теплоснабжение может иметь следующий вид (табл. 4.5).

Показатели качества труб теплоснабжения замеряют сотрудники организации независимой экспертизы приборным методом.

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 может иметь следующий вид (табл. 4.6).

Таблица 4.5

Вид услуги	Подача горячей воды в радиаторы
Показатели качества услуги	Температура воды в радиаторах во время отопительного сезона при определенной температуре окружающей среды
Значение показателя качества	
Предельное значение для оценки услуги	
Показатель качества труб теплоснабжения	
Значение показателя качества	Соответствует или не соответствует проектному значению

Таблица 4.6

Вид услуги	Элемент инженерных сетей	Виды работ	Минимальный эффективный срок эксплуатации инженерных сетей (долговечность)
Теплоснабжение	Трубы	Антикоррозийное покрытие	20 лет
Обеспечение эффективного минимального срока эксплуатации	Трубопровод горячей воды	Ремонт и замена по графику межремонтного цикла	10 лет

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.

4.2 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

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

Эффективность затрат в ЖКХ можно оценить на отраслевом и потребительском уровне. 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.

Возможный способ установления норматива физического износа жилого дома, его элементов, при котором возможна эксплуатация или снос, представлен в табл. 4.7.

Таблица 4.7

Физический износ в %	Использование	Преимущественный вид работ
0...15	Эксплуатация	Техническое обслуживание, текущий ремонт
<i>Продолжение табл. 4.7</i>		
Физический износ в %	Использование	Преимущественный вид работ
15...50	Эксплуатация	Техническое обслуживание, текущий и капитальный ремонт

50...70	Эксплуатация	Капитальный ремонт, модернизация
70...80	Эксплуатация	Реконструкция
Свыше 80	Снос	Строительство

4.8 Расчет снижения физического износа здания после проведения капитального ремонта

Элементы здания	До ремонта			После ремонта			Снижение физического износа	
	удельный вес в стоимости здания	износ	общий износ	удельный вес в стоимости здания	износ	общий износ	элементов	всего здания
Фундаменты								
Стены, перегородки								
Перекрытия								
Крыши								
Полы								
Проемы								
Отделка								
Внутренние инженерные устройства								
Прочие элементы								

Физический износ каждого конструктивного элемента подсчитывают обычно суммированием величин износа отдельных участков, взвешенных по их удельному весу в общем объеме конструктивного элемента (табл. 4.8). 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:

$$И = \text{Сумм} (И_i \cdot Y_i / 100), I = 1, \dots, n$$

где И – износ дома в целом, %; I_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 материалах конструктивных элементов.

Удельный вес восстановительной 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". Величина затрат на определение износа в каждом случае и уровень достоверности результатов показаны в табл. 4.9.

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.

4.9 Точность определения и стоимость оценки физического износа жилых зданий

Способ определения физического износа	Точность определения физического износа, %	Стоимость оценки физического износа одного жилого здания, тыс.р.
По общей шкале правил путем беглого осмотра	± 10	3...5

По таблицам правил для конструктивных элементов, обследованных с применением простейших приборов (уровень, отвес и т.п.)	± 5	10...20
Составление сметы на объективно необходимый объем ремонтных работ без изменения конструкций и материалов элементов здания на основе детального обследования	± 2	100...250
Составление проекта и сметы на основе инженерных изысканий и лабораторных исследований	± 1	500...1500

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

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

Процесс развития жилищного фонда по стадиям можно представить схематически. Схема развития ЖФ представлена на рис. 4.4.

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.

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

Рис. 4.4 Схема развития ЖФ

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 следующие операции (рис. 4.5):

- 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 восстановлением любых составляющих его систем, элементов.

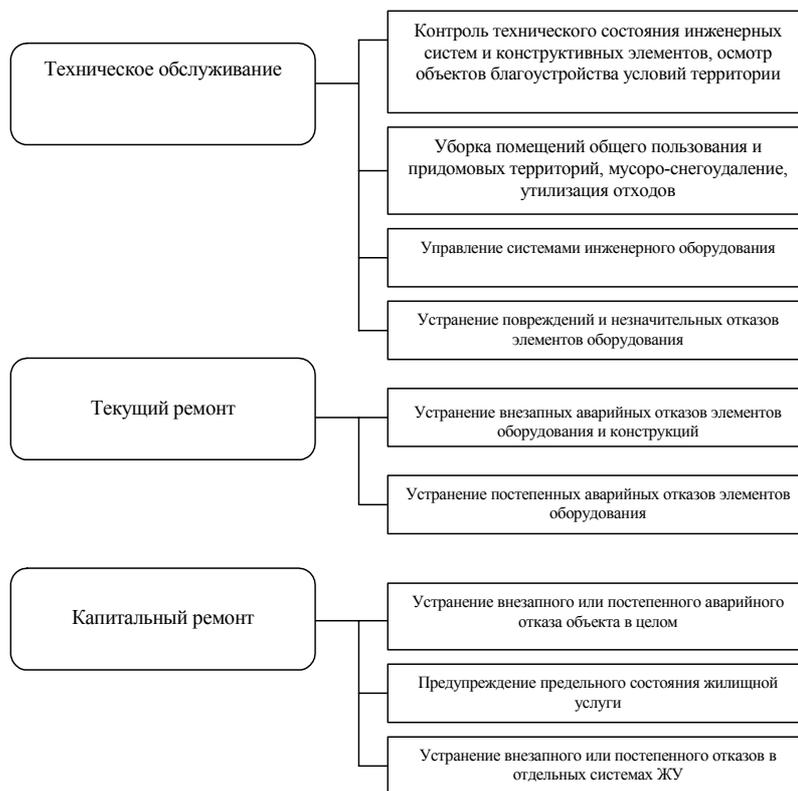


Рис. 4.5 Схема процесса обеспечения сохранности ЖФ

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 течении 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, расходовемых на отопление. При увеличении минимального срока эффективной эксплуатации, например, труб горячего водоснабжения, происходит снижение текущих затрат на подачу горячей воды, что 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 элементам жилого дома:

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

4 Периодичность затрат на 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 организацией независимой экспертизы.

5 Затраты по элементам жилого дома определяются на основе нормативов затрат на межремонтный цикл, рассчитанных по методике, разработанной организацией независимой экспертизы.

6 Затраты считаются необоснованными по следующим критериям:

- фактические затраты больше, чем амортизационный фонд за минимальный эффективный срок эксплуатации элементов жилого дома;
- фактические затраты больше, чем нормативы затрат по структуре и длительности межремонтного цикла;
- фактическая длительность меньше, чем нормативная длительность межремонтного цикла;
- фактическое количество текущих осмотров и ремонтов больше чем при нормативной структуре межремонтного цикла.

7 Проверка обоснованности затрат проводится по следующим критериям:

- стадиям межремонтного цикла жилого фонда, частей и элементов жилого дома;
- выполнению работ в соответствии со структурой межремонтного цикла;
- срокам окупаемости вложений в строительство жилого фонда;
- восстановительной стоимости жилого дома;
- срокам выполнения работ по реконструкции и модернизации жилого дома;
- срокам эффективной эксплуатации жилого фонда, частей и элементов жилого дома.

8 Принятие управленческого решения о корректировке затрат проводится по следующим направлениям:

- замена элементов жилого дома вместо текущего обслуживания и текущих ремонтов;
- корректировка нормативов затрат на межремонтный цикл;
- корректировка длительности и структуры межремонтного цикла;
- корректировка сроков выполнения работ по реконструкции и модернизации жилого дома;
- корректировка сроков эффективной эксплуатации жилого фонда, частей и элементов жилого дома;
- переоценка стоимости жилого фонда, частей и элементов жилого дома.

Методика экспертной оценки обоснованности затрат в ЖХ включает следующие разделы.

1 Правила эксплуатации жилого дома регламентируют минимальный срок эффективной эксплуатации элементов жилого дома и подтверждены актом организации независимой экспертизы.

Элемент жилого дома и внутридомового оборудования	Минимальный эффективный срок эксплуатации жилищного фонда (долговечность)
Стены внутриподъездные	8 лет
Трубопровод горячей воды	10 лет

2 Положением о ППР жилого дома определяется структура и длительность межремонтного цикла на элементы дома (условный пример).

Элемент жилого дома и внутридомового оборудования	Структура МРЦ(количество технических обслуживаний, текущих и капитальных ремонтов)
Стены внутриподъездные	4 ТО, 1 ТР, 1 КР
Трубопровод горячей воды	10 ТО, 8 ТР, 1 КР

ТО – техническое обслуживание; ТР – текущий ремонт; КР – капитальный ремонт

3 Методикой "Расчета норматива затрат на межремонтный цикл жилого дома", разработанной организацией независимой экспертизы и утвержденной местными органами власти, определяются виды работ по стадиям межремонтного цикла и нормативы затрат на эти виды работ

Элемент жилого дома и внутридомового оборудования	Виды работ по ТО, ТР и КР	Нормативы затрат на виды работ по ТО, ТР и КР
Стены внутриподъездные		
Трубопровод горячей воды		

4 Методикой "Оценки рыночной стоимости жилого фонда, элементов жилого дома", разработанной организацией независимой экспертизы и утвержденной местными органами власти, определяется рыночная стоимость жилого фонда, величина амортизационного фонда на капитальный ремонт и реновацию.

Категории и элементы жилого дома	Рыночная стоимость	Норма амортизации на реновацию	Нормы амортизации на капитальный ремонт	Амортизационный фонд	
				Реновации	Капитального ремонта
Категории жилого дома					

5 Методикой "Оценка эффективности затрат организацией независимой экспертизы" и утвержденной местными органами власти, определяется эффективность затрат на оказание ЖУ

Категории и элементы жилого дома	Амортизационный фонд капитального ремонта за фактический срок службы	Затраты за фактический срок службы	Точка замены (дата)	Затраты при нормативном сроке окупаемости
Категории жилого дома				

6 Методикой "Оценка эффективности вложений в строительство жилого фонда", разработанной организацией независимой экспертизы и утвержденной местными органами власти определяется тариф на ЖУ и эффективность вложений в строительство жилого дома

Рыночная стоимость жилого дома	Рыночный тариф ЖУ	Норма амортизации	Годовая амортизация	Прибыль	Нормативный срок окупаемости

4.3 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 $\Delta t = \tau_k - \tau_n$ (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 УКн.

Переходная характеристика качества услуг ЖКХ имеет точку перелома ТП (точку бифуркации), положение которой, в определяющей степени, определяется 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 Δt 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 Δt 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 должна 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 гото-

вой 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.

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 качественной 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 гг. 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 гг. 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. кв. м. или 80 % государственного фонда (без учета Москвы и С.-Петербурга) и 65 % муниципального жилищного фонда. 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 г. в Москве 14 тыс. 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 гг. 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 гг. 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 принятый в конце 1992 г. закон "Об основах федеральной жилищной политики", ряд постановлений Президента и правительства, определивших общую стратегию такой политики. Появление этого закона было вызвано необходимостью переноса центра 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 г. 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 % (Косарева, 1997).

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 г. 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 г., привела к тому, что уже в 1996 г. количество семей, получающих жилищные субсидии, достигло 3,5 млн. человек и составило 7 % населения страны. С 1992 по 2005 гг. доля расходов домохозяйств на оплату коммунальных услуг увеличилась в 15 раз! 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 2004 г. доля семей, получающих субсидии, достигла 17,3 %. 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.

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 г. 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 г. в России было зарегистрировано около 3,5 тыс. 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 г. 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 г. 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 нежилых 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 г. после того, как была разработана "Концепция реформы ЖКХ", предусматривающая процедуру постепенного перехода к 2003 г. на 100 % 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 один кв. м. 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 г. в состав затрат, покрываемых населением, был включен капитальный ремонт, а сроки увеличены до 2003 г. 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 г. 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 г. "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 г. 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 поря́док 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 взаимопротивоположного механизма решения проблем отрасли. Причиной такого положения вещей является сам подход к управлению отраслью, 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 закоулках 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 г. до 50 % – в 1999 г. 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 г. 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 г. 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 земельно-хозяйственного устройства города;
- отвод и правовое оформление предоставления земельных участков для хозяйственных целей в городах;
- экспертиза проектов совершенствования и развития жилищно-коммунальной сферы;
- 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 представляющие 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управление муниципальным заказом в г. Тамбове характеризуется фрагментарностью и архаичностью структуры системы управления, конфликтом интересов между участниками рынка ЖКУ, отсутствием системы управления качеством ЖКУ и эффективностью функционирования ЖКХ.

В одних эпизодах сложившаяся ситуация является следствием несовершенства или недостаточности федеральной НМБ, чаще – формальным подходом местных органов самоуправления к целенаправленной и обоснованной структурной перестройке городского хозяйства, изменению функций органов местного самоуправления от прямого администрирования к законодательно-нормативному формулированию "правил игры" на рынке ЖКУ.

Последнее подтверждается тем, что даже существующая федеральная НМБ по формированию эффективной и прозрачной жилищной политики не в полной мере используется на муниципальном уровне. Органами местного самоуправления не достаточно активно проводится ее конструктивная адаптация к специфике местных условий. Фрагментарность системы управления и отсутствие ее прозрачности становятся препятствием при реализации эффективной жилищно-коммунальной политики, не отвечает интересам конечных потребителей ЖКУ, формируют благоприятную почву для коррупционных возможностей на рынке ЖКУ.

В качестве первого шага к формированию эффективной и прозрачной жилищно-коммунальной политики авторы рассматривают совершенствование ее нормативно-методического обеспечения.

Для формирования полноценной системы управления муниципальным заказом на исполнение ЖКУ необходимо разработать и принять к исполнению:

- "Положение о муниципальном заказе на полное обслуживание жилищного фонда и системе управления муниципальным заказом в г. Тамбове";
- "Положение о Муниципальном заказчике г. Тамбова в сфере оказания ЖКУ";
- "Порядок применения санкций к Муниципальному заказчику за несоблюдение нормативно-технических требований по использованию, содержанию и ремонту жилищного фонда и придомовых территорий";
- "Порядок формирования заказа по содержанию, эксплуатации, ремонту объектов ЖКХ и оказания услуг жилищно-коммунального назначения на территории г. Тамбова";
- "Порядок формирования договорных отношений между участниками муниципального заказа на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд";
- "Порядок формирования основных показателей договоров на исполнение муниципального заказа в сфере жилищно-коммунальных услуг", включающий:

- Методологию обоснования перечня работ, объемов работ в натуральном выражении, стоимости работ, механизмы ответственности сторон договора;
- Порядок формирования и защиты бюджетной заявки;
- Порядок расходования бюджетных средств и платежей, полученных от потребителей;
- Порядок пересмотра Городской Думой нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг населением;
- Порядок определения ставок и тарифов на ЖКУ;
- Порядок отбора объектов на капитальный ремонт и реконструкцию;
- Порядок контроля исполнения заказа по содержанию, эксплуатации, ремонту объектов ЖКХ и оказания ЖКУ с участием независимого общественного контроля.

Для развития конкуренции и повышения эффективности жилищно-коммунальной политики необходимо разработать и принять к исполнению:

- "Положение о мониторинге жилищных и коммунальных предприятий на рынке ЖКУ г. Тамбова";
- "Положение о проведении конкурсов управляющих компаний в сфере ЖКУ";
- "Положение по обслуживанию жилищного фонда на условиях долгосрочной концессии";

Для гармонизации интересов потребителей и исполнителей ЖКУ, ограничения произвольной интерпретации исполнителем состава, показателей качества, объема услуг и их стоимости, а также с целью усиления возможности влияния потребителей на объем и качество ЖКУ, необходимо разработать и принять к исполнению:

- "Правила предоставления жилищных услуг в г. Тамбове";
- "Правила предоставления коммунальных услуг в г. Тамбове";
- "Стандарты качества жилищных услуг в г. Тамбове";
- "Стандарты качества коммунальных услуг в г. Тамбове";
- "Положение о механизме снижения населению платежей и выплаты компенсаций за жилищные и коммунальные услуги при нарушении качества и режима их предоставления";
- "Положение о порядке применения финансовых санкций к Исполнителям при нарушении качества и стимулирования при предоставлении качественных жилищных и коммунальных услуг".

Для повышения объективности ставок за наем жилья, прозрачности договорных отношений, для повышения эффективности политики ценообразования в сфере жилого фонда, требуется разработать и принять к исполнению "Положение о расчете платы за наем по договору найма жилых помещений в муниципальном жилом фонде г. Тамбова".

Для усиления возможности контроля над качеством предоставляемых услуг со стороны потребителя и независимых экспертных организаций, необходимо разработать и принять к исполнению "Положение о независимой экспертизе в сфере предоставления жилищных и коммунальных услуг г. Тамбова"

Для нормативного закрепления отношений между потребителями и исполнителями ЖКУ с учетом разработанных системы показателей качества и механизмов обеспечения прозрачности договорных отношений, необходимо разработать и принять к исполнению "Положение о договорных отношениях между Исполнителями и Потребителями жилищных и коммунальных услуг в г. Тамбова".

Перечисленные документы должны быть разработаны организацией независимой экспертизы и утверждены Городской Думой г. Тамбова.

Автор готов к конструктивному диалогу со всеми заинтересованными лицами и организациями, выражая надежду, что опыт, накопленный в процессе выполнения проекта, будет востребован не только органами местного самоуправления и ТСЖ г. Тамбова, но и окажется полезным для других муниципальных образований России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные материалы

- 1 Жилищный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 29.12.2004. № 188-ФЗ (В ред. от 31.12.2005 № 199-ФЗ).
- 2 О введении в действие жилищного кодекса РФ: Федер. закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ.
- 3 Градостроительный Кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 29.12.2004. № 184-ФЗ.

- 4 О внесении изменений в федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" и некоторые законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 26.12.2005. № 184-ФЗ.
- 5 О концессионных соглашениях: Федер. закон от 21.07.2005. № 115-ФЗ.
- 6 Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса: Федер. закон от 30.12.2004. № 210-ФЗ (В ред. от 26.12.05 № 184-ФЗ).
- 7 О внесении изменений в некоторые законодательные акты российской федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов российской федерации в связи с принятием федерального закона "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса": Федер. закон от 30.12.2004. № 211-ФЗ (В ред. от 26.12.2005 № 184-ФЗ).
- 8 Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации: Федер. закон от 06.10.2003. № 131-ФЗ (В ред. от 15.02.2006 № 24-ФЗ).
- 9 О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в российской федерации: Федер. закон от 14.04.1995. № 41-ФЗ (В ред. от 31.12.2005 № 199-ФЗ).
- 10 Об утверждении правил определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и правил подключения к сетям инженерно-технического обеспечения: Постановление Правительства РФ от 13.02.2006. № 83.
- 11 О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом: Постановление Правительства РФ от 06.02.2006. № 75.
- 12 Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу: Постановление Правительства РФ от 28.01.2006.
- 13 Об утверждении правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений: Постановление Правительства РФ от 26.01.2006. № 42.
- 14 Об утверждении правил пользования жилыми помещениями: Постановление Правительства РФ от 21.01.2006. № 25.
- 15 О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 – 2010 годы: Постановление Правительства РФ от 31.12.2006. № 865.
- 16 О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ от 14.12.2005. № 761.
- 17 О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ от 29.08.2005. № 541.
- 18 Об утверждении правил и норм эксплуатации жилищного фонда: Постановление Государственного Комитета по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27.09.2003. № 170.