Содержание

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 6

1.1 Жилищно-коммунальное хозяйство как отрасль сферы услуг: основные проблемы 6

1.2 Жилищно-коммунальная реформа – необходимость и сущность 22

1.3. Зарубежный опыт реформирования жилищно-коммунального хозяйства 27

Глава 2 Основные направления в жилищной политике по управлению городским хозяйством в г. Калуге 33

2.1. Экономические основы реформирования жилищно-коммунального хозяйства 35

2.2 Финансовая реструктуризация жилищно-коммунального хозяйства 58

2.3 Организационные основы реформирования жкх 68

2.4 Система договорных отношений органов местного самоуправления с предприятиями жилищно-коммунального хозяйства 75

Заключение 84

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 86

# ВВЕДЕНИЕ

Тема данной дипломной работы: «Перспективные направления жилищной политики в управлении городским хозяйством».

Данная тема является актуальной, т.к. социально-экономические преобразования в России 90-х гг. отличались непоследовательностью и противоречивостью. Почти вдвое сократились объемы производства и потребления, с 1998 г. возобновилось падение реальных доходов населения, ухудшается качество жизни, растет безработица. Все это отражается на развитии отраслей сферы услуг, среди которых особое место занимает жилищно-коммунальное хозяйство. Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой комплекс подотраслей, призванных обеспечивать условия нормальной жизнедеятельности населения и функционирования городских структур. ЖКХ в значительной степени формирует среду жизнедеятельности человека - комфортность города, района, микрорайона, жилища. Эта отрасль, с одной стороны, испытывает влияние развивающихся рыночных отношений, а с другой является важным звеном системы социальной защиты населения. Это порождает серьезные проблемы и противоречия, как негативные социальные процессы и явления, ухудшение состояния жилья, качества коммунальных услуг и т.д.

На протяжении десятилетий в жилищно-коммунальной сфере господствовали экстенсивные подходы и административные методы хозяйствования, вытекающие из жестко централизованного управления и патерналистской политики государства. Материальная база отрасли, развивавшаяся на основе остаточного принципа ресурсообеспечения, находилась в неудовлетворительном состоянии и в доперестроечные времена, и заметно деградирует в последние годы, несмотря на то, что на жилищно-коммунальное хозяйство уходит примерно 25% расходов местных бюджетов.

Ставки и тарифы на услуги подотраслей жилищно-коммунального хозяйства до сих пор экономически не отрегулированы. Эксплуатация и развитие жилищно-коммунального хозяйства осуществляется в основном за счет бюджетных дотаций, растущих из года в год. Их размеры зависят не от качества и надежности обслуживания потребителей, а от монопольно высоких текущих затрат на производство услуг жилищно-коммунального хозяйства.

Сложившийся за многие десятилетия хозяйственный механизм в жилищно-коммунальном хозяйстве не стимулирует эффективное развитие предприятий и организаций, не ориентирует их на улучшение качества услуг на базе новых технологий, порождает иждивенчество. Все это привело к снижению надежности и устойчивости работы всех структур жилищно-коммунального хозяйства, к усилению социальной напряженности в ряде регионов, особенно в зимний период.

Некоторые предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства выступают как естественные монополии, однако эффективный механизм контроля за их деятельностью и тарифами до сих пор не создан, плата за услуги жилищно-коммунального хозяйства не имеет четкого обоснования. При отсутствии объективного контроля и учета объемов фактически предоставляемых услуг (вода, газ, тепло) и их качества, расчет осуществляется по усредненным показателям, что противоречит рыночным принципам.

Издержки из-за низкого уровня проектирования, аварий, недоброкачественного ремонта, неэффективной эксплуатации инженерных систем, зачастую возникшие не по вине потребителей, часто перекладываются на плечи населения. Экономический механизм взаимоотношений между производителями услуг, их потребителями и посредниками не отрегулирован, до сих пор не завершено создание нормативно-правовой базы жилищной реформы.

Преодоление надолго затянувшегося экономического кризиса в сфере жилищно-коммунального хозяйства, обеспечение его устойчивого развития, является важной общегосударственной задачей и требует коренного реформирования экономики, организации и управления в жилищно-коммунальном хозяйстве.

В конце 90-х гг. намечены концептуальные направления реформы жилищно-коммунального хозяйства, однако они представляют собой лишь стратегический ориентир реформ и неполно отражают комплекс проблем социальной защиты населения, особенно в условиях экономического кризиса. Необходим пакет законодательных и нормативных актов, регулирующих экономические и организационные отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства на всех уровнях — от федерального до местного и определяющих права и ответственность производителей, пользователей (потребителей услуг) и органов управления за обеспечение необходимого минимума услуг, соответствующего санитарно-гигиеническим и экологическим нормам и в тоже время учитывающего реальные денежные доходы пользователей жилья, финансовые ресурсы местных бюджетов.

Предметом исследования в моей работе выступают направления реформирования в жилищной политике по управлению городским хозяйством, объектом исследования является реформа городского хозяйства при переходе к рыночной экономике на фоне затянувшегося экономического кризиса в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также различные точки зрения авторов на данную проблему.

Цель работы изучение жилищной политики в управлении городским хозяйством, анализ основных направлений реформирования жилищно-коммунального хозяйства и выработка предложений **?**

Исходя из поставленной цели работа имеет следующие задачи:

Во-первых, рассмотреть сущность и основные направления жилищно-коммунальной реформы, для этого необходимо:

* Дать оценку жилищно-коммунальному хозяйству как отрасли сферы услуг, охарактеризовать основные проблемы
* Обосновать необходимость жилищно-коммунальной реформы
* Рассмотреть зарубежный опыт реформирования жилищно-коммунального хозяйства

Во-вторых, проанализировать основные направления в жилищной политике по управление городским хозяйством в г.Калуге, для этого мною будут рассмотрены:

* Экономические основы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, на основе реформы отношений собственности, демонополизации и формировании конкурентной среды и финансовая реструктуризация жилищно-коммунального хозяйства.
* Организационные основы реформирования жилищно-коммунального хозяйства, на основе реформирования договорных отношений местных органов исполнительной власти с предприятиями и организациями и организационно-технологической реструктуризации жилищно-коммунального хозяйства

Проблемам реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства как в нашей стране, так и за рубежом в последние годы посвящен ряд исследований. В 80-90-х гг. реформирование жилищно-коммунального хозяйства проведено в ряде зарубежных стран. Таким образом, тема дипломной работы является достаточно изученной, в рамках моей работы будут рассмотрены работы Ф.Г.Тахи-Заде , С.Ф.Легорнева , А.Е.Когута , Д.В.Шопенко, Л.Н. Чернышева, В.Б. Зотова, В.Е. Рохчина, О.Т.Лебедева, Н.Т. Лопаткина, А. Пузанова, И.В.Бычковского, Е.Г. Хайло. А.Г. Козлюка, А.Соболевой, В.Буленковой, Т.Шохиной и других авторов.

При написании работы использовались следующие методы исследования: анализ, синтез, обобщение, классификация, систематизация и др.

# ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

## 1.1 Жилищно-коммунальное хозяйство как отрасль сферы услуг: основные проблемы

Жилищно-коммунальное хозяйство (в дальнейшем ЖКХ) представляет собой отрасль сферы услуг и важнейшую часть территориальной инфраструктуры, определяющую условия Жизнедеятельности человека, прежде всего комфортности жилища, его инженерное благоустройство, качество и надежность услуг транспорта, связи, бытовых и других услуг, от которых зависит состояние здоровья, качество жизни и социальный климат в населенных пунктах.

В составе ЖКХ выделяются следующие подотрасли:

• жилищное хозяйство и ремонтно-эксплуатационное производство;

• водоснабжение и водоотведение;

• коммунальная энергетика (электро-, тепло-, газоснабжение);

• городской транспорт (автобус, трамвай, троллейбус);

• информационное хозяйство (кабельные сети, спутниковое телевидение, оптоволоконные системы и электронные каналы связи, системы компьютерной связи и обеспечения;

• внешнее городское благоустройство, включающее дорожное хозяйство и дорожно-транспортное строительство;

• санитарная очистка территорий (уличная уборка, домовая очистка с утилизацией бытовых и пищевых отходов);

• зеленое хозяйство (озеленение городов, цветоводство);

• гостиничное хозяйство;

• бытовое обслуживание (бани, прачечные, ритуальное обслуживание и т.д.);

• уличное освещение.

Отрасли городского хозяйства и жилищно-коммунальных услуг тесно связаны с региональной экономикой. В работах Н.Е. Бессоновой, В.Е.Рохчина, B.C. Чекалина, и других авторов, "городское хозяйство" рассматривается как комплекс служб, предприятий, инженерных сооружений и сетей, необходимых для удовлетворения повседневных бытовых, социально-культурных, коммунальных потребностей населения. В городское хозяйство входят предприятия, выполняющие как производственные, так и непроизводственные функции, включая транспорт, обслуживающий население города (территории), бытовое обслуживание, связь, торговлю, общественное питание и некоторые другие отрасли.

К числу особенностей ЖКХ как отрасли народного хозяйства, на наш взгляд, можно отнести:

• сочетание производственных и непроизводственных функций, связанных с изготовлением материальных продуктов и оказанием услуг;

• особую социальную значимость, усиливающую необходимость государственного регулирования и контроля со стороны потребителей;

• сочетание коммерческих (ориентированных на достижение прибыли) и некоммерческих организаций;

• отрасль представлена как естественными монополиями (транспортировка энергии и жидкостей), так и отраслями, в которых возможна и необходима конкуренция (производство товаров и услуг);

• многообразие организационно-правового статуса предпринимательства (с образованием и без образования юридического лица) и форм собственности;

• сочетание крупного (производство энергии, Водоканал, трубопроводные сети и т.д.) и малого бизнеса;

• рассредоточение центров оказания услуг соответственно системе расселения, что обуславливает особую роль местных органов самоуправления;

• особая значимость экологического и санитарно-эпидемиологического контроля;

• необходимость гарантированного обеспечения минимума услуг независимо от платежеспособности населения;

• многообразие потребителей (граждане, их ассоциации, предприятия, бюджетные организации).[[1]](#footnote-1)

Повышение требований к ЖКХ, его развитие и совершенствование выступает как важный фактор повышения уровня жизни людей, улучшения их жилищных условий и развития культуры населения.

ЖКХ включает жилищное хозяйство и коммунальные предприятия. В работах А.И. Безлюдова, А.Г. Козлюка, Н.Т. Лопаткина, В.Е.Рохчина и других авторов приводится классификация отраслей ЖКХ. Они включают:

• санитарно-технические службы (водопровод, канализация, предприятия по санитарной очистке);

• внутригородской пассажирский транспорт общего пользования (трамвай, троллейбус, автобус, метрополитен);

• коммунальную энергетику (тепловые, электрические, газовые сети, коммунальные котельные, электростанции и газовые заводы, не входящие в общие электрические системы);

• коммунальное обслуживание (бани, прачечные, парикмахерские, гостиницы);

• внешнее городское благоустройство (дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, уличное освещение);

• подсобные предприятия ЖКХ (ремонтные заводы, мастерские).

В состав городского хозяйства входят также городские (муниципальные) и районные (местные) органы управления, финансово-кредитные учреждения, органы по поддержке и охране общественного порядка, учреждения науки и научного обслуживания внутригородского значения. Городское хозяйство при этом представляет не простой набор перечисленных сфер, а интегрированную "сосудистую систему", связывающую воедино все элементы обслуживания города (территории).

К числу специфических особенностей ЖКХ следует отнести также его многоотраслевой характер; преимущественно местный характер обслуживания; тесную связь с промышленностью; взаимосвязь отраслей и предприятий, обслуживающую особенности процессов воспроизводства.

Ведущей отраслью городского хозяйства, наиболее сложной и разветвленной является ЖКХ. Сущность ЖКХ как важнейшей социально-экономической сферы народного хозяйства рассматривалась в работах В.Е.Рохчина, B.C. Чекалина , В.В. Авдеева , Е.Г. Хайло и других авторов.

Подотрасли ЖКХ, удовлетворяя соответствующие потребности населения, обеспечивают необходимые условия для нормальной жизнедеятельности человека и функционирования как социальной, так и производственной структуры региона.

ЖКХ формирует соответствующее качество жизни населения, культуру быта и образ жизни, во многом определяет социально-экономический потенциал территорий, их инвестиционную привлекательность.

Несмотря на многоотраслевую структуру ЖКХ представляет собой целостную систему, которая обеспечивает нормальную жизнедеятельность человека, функционирование социальной и производственной инфраструктуры территории.

По экспертным оценкам ЖКХ охватывает в среднем от 50 до 70% основных фондов, находящихся в муниципальной собственности и служит таким образом материальной основой функционирования местных органов исполнительной власти и важнейшей сферой их социальной ответственности. Недостаток средств на содержание и ремонт объектов ЖКХ из-за нерационального механизма их формирования и использования, частых и неоправданных реорганизаций структуры управления ЖКХ привели к резкому снижению надежности функционирования объектов ЖКХ. На 38% увеличилась их аварийность.

Дефицит финансирования ЖКХ усугубляется отсутствием должного нормативно-правового обеспечения функционирования этой отрасли сферы услуг.

В связи с общим снижением уровня жизни населения и ростом тарифов значительно уменьшился спрос на многие платные виды услуг (ремонт и эксплуатация жилищного фонда, бытовые услуги и др.), сужается круг их потребителей. В результате резко увеличился разрыв в объемах и качестве коммунальных услуг, оказываемых в России и странах с развитой рыночной экономикой. По средне душевому потреблению бытовых и жилищно-коммунальных услуг Россия отстает от США более чем в 5-6 раз]. Это обуславливает социальную напряженность в обществе, особенно в зимний период и в энергодефицитных регионах (Дальний Восток, Камчатка, Север и Северо-Восток России).

Анализ уровня обеспеченности населения услугами ЖКХ на основе данных источников показывает, что разрыв между необходимым и практическим уровнем потребления услуг ЖКХ в 90-х гг. непрерывно возрастает:

Средний уровень обеспеченности населения общей жилой площадью, в расчете на одного жителя России, в 1,5-2 раза ниже рационального норматива и в 3-5 раз ниже, чем в странах с развитой рыночной экономикой, причем 9,8 млн. семей (включая одиночек) проживает в общежитиях и коммунальных квартирах. Лишь в Москве и некоторых других городах обеспеченность жильем благодаря новому жилищному строительству увеличилась.

В среднем на одного человека приходится 17,7 кв. общей жилой площади, при этом у трети российских семей (включая одиночек) - менее 9 кв. м. жилой площади. Свыше 5 млн. чел. проживает в аварийных и ветхих домах.

Более 120 млн. кв. м. жилья в России нуждается в неотложном капитальном ремонте, 170 млн. кв. м. - в переоборудовании коммунальных квартир и свыше 250 млн. кв. м. - в реконструкции. Подлежащий сносу аварийный жилой фонд, имеющий износ свыше 70%, составляет 34 млн. кв. м. (1, 3% всего жилищного фонда). В среднем за год в России выбывает не менее 4 млн. кв. м. жилья, а в неотложном ремонте нуждается более 11% государственного и ведомственного жилищного фонда. В середине 90-х гг. увеличились объемы индивидуального жилищного строительства в ряде регионов, однако финансовый кризис 1998 г. привел к его сокращению.

Уровень благоустройства жилищного фонда остается низким, значительная его часть не соответствует нормативам не только по объему, но и по качественным характеристикам. В городах и поселках городского типа каждая пятая квартира не оборудована централизованным водоснабжением, канализацией, центральным отоплением. В них проживает, на сегодняшний день, более 40 млн. человек.

Кризис ЖКХ как отрасли сферы услуг обусловлен совокупностью причин: слабой технической базой отрасли; недостатком мощностей; отсутствием необходимых средств на развитие и текущее содержание и др. Их глубинной основой является неэффективный и несоответствующий социально ориентированной экономике механизм установления тарифов и сбора оплаты за коммунальные услуги, системы платежей и контроля за использованием ресурсов на развитие ЖКХ.

С 1990 г. темпы роста жилищного строительства неуклонно сокращались (см. рис. 1.1.) из-за роста цен на строительные материалы и оборудование при сокращении их производства, увеличения транспортных расходов, а также резкого сокращения централизованного финансирования жилищного строительства.

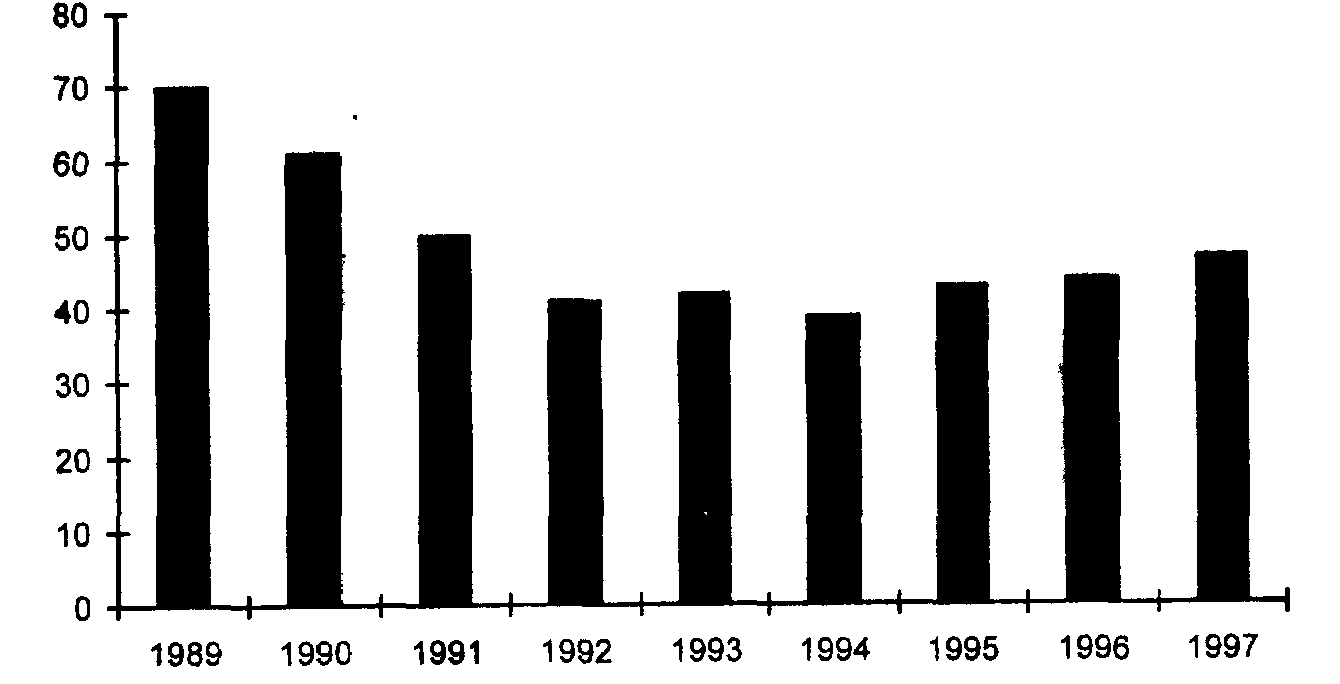
ЖКХ относится к числу наиболее монополизированных отраслей народного хозяйства РФ. Монополизм в системе ЖКХ не позволяет потребителям защищать свои права, снижает ответственность организаций за предоставление жилищно-коммунальных услуг и их качество, ведет к формированию монопольных цен.

Анализ данных социологического опроса по проблемам защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального обслуживания, проведенного отделом социологического анализа Государственного комитета РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП РФ) позволил выявить ряд проблем, возникающих между производителями услуг и их потребителями в данной отрасли. При этом респонденты были объединены в группы по типу собственности на жилье, типам домов, условиям проживания. Для каждой группы респондентов выделен свой комплекс проблем, связанных с качеством услуг ЖКХ (см. табл. 1.1.).

Рисунок 1.1

***Ввод в действие жилых домов в 1989-1997 гг. (млн. кв. м.);***

***источник - Госкомстат РФ.***



Результаты опроса показали, что три четверти респондентов не удовлетворены уровнем жилищно-коммунального обслуживания, что существенно влияет на социальную напряженность в обществе, оценку качества жизни и результатов реформ.

Серьезную тревогу вызывает состояние ведущих подотраслей коммунальной сферы России :

***Водоснабжение***. Главными источниками питьевого водоснабжения в России являются поверхностные водоемы (около 70%) и лишь 30% приходится на подземные воды. В последние годы резко обострились проблемы качества воды. Водные источники повсеместно загрязнены, поскольку используются не только для забора воды на бытовые и производственные нужды, но и как приемники канализационных стоков - хозяйственно-бытовых и промышленных.

При наличии ныне действующих сооружений и уровне эксплуатации водопроводно-канализационного хозяйства, к 2000 г. степень очистки сточных вод снизится до 60-65%. Из-за дефицита химических реагентов и дезинфекторов, применяемых при очистке питьевой воды, в ряде регионов страны питьевая вода не удовлетворяет требованиям санитарно-технических показателей. Около 24% сточных вод сбрасывается в водоемы неочищенными.

В среднем за сутки потребителям отпускается 60 млн. кубометров воды, в том числе населению на коммунально-бытовые нужды 45 млн. кубометров. В развитых странах нормой суточного потребления воды на человека считается 150-200 литров. В России же в среднем на каждого жителя расходуется на коммунально-бытовые нужды 306 литров воды в сутки. Этот перерасход воды обусловлен низким техническим уровнем водопроводных систем (прямые ее потери составляют ежегодно около 10% объема поданной воды) и нерациональным использованием воды потребителями.

***Электро-, теплоснабжение***. ЖКХ является значительным потребителем тепловой и электрической энергии. Только на отопление жилья расходуется почти пятая часть всех энергоресурсов страны. При этом в общем объеме отопительных котельных преобладают мелкие, малоэффективные, мощностью до 3 Гкал/час. Их удельный вес составляет 68%, тогда как тепла они вырабатывают лишь 10% от всего объема. Процесс ликвидации и реконструкции действующих неэкономичных отопительных котельных идет медленно. Их удельный вес в 1990 г. составлял 74%, в 1992 - 73%, в 1995-1996 гг.-72%.

Более 83% тепловой мощности котельных принадлежит различным ведомствам, предприятиям и их объединениям и только 17% находится в ведении муниципалитетов. Потери тепла в сетях составили в 1996 г. 81, 5 млн. Гкал, или 4, 8% поданной в сеть теплоэнергии.

***Благоустройство***. Стоимость основных фондов внешнего благоустройства в ценах 1991 г. составляет 150 млрд. рублей, их износ превышает 42%. Из 195, 0 тыс. км. улиц и проездов лишь 48% имеют усовершенствованные покрытия проезжей части, 80% не имеют подземных водостоков. Из находящихся в эксплуатации 20, 0 тыс. мостов и путепроводов более 35% требуют капитального ремонта и реконструкции. Только 3% твердых бытовых отходов из ежегодно образующихся 150 млн. кубометров перерабатываются промышленным методом.

Уровень обеспечения населения зелеными насаждениями в 2,2 раза ниже установленных нормативов.

**Таблица 1.1.**

Структура жалоб населения на нарушения жилищно-коммунального обслуживания (в %).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Виды нарушений** | **часто** | **иногда** | **Редко** |

1. *Работа систем водоснабжения - 76% жалоб.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Перерыв в водоснабжении | 44, 5 | 23, 4 | 27, 3 |
| Вода имеет нехарактерный цвет, запах, привкус | 42, 1 | 23, 0 | 29, 1 |
| Перерыв в горячем водоснабжении | 36, 3 | 15, 2 | 19, 0 |
| Температура горячей воды ниже 50-60 градусов более 2-х часов в сутки | 30, 9 | 14, 0 | 22, 1 |

1. *Несоблюдение сроков ремонта жилья - 56, 8% жалоб.*
2. *Жалобы на работу системы теплоснабжения - 55% жалоб.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Температура в жилом помещении ниже 18 градусов | 32, 3 | 21, 4 | 36, 1 |
| Затягиваются сроки включения отопления | 29, 9 | 22, 6 | 36, 1 |
| Несоблюдение порядка и сроков ремонта систем отопления | 29, 4 | 15, 0 | 37.0 |
| Отключение отопления в течение отопительного сезона | 19, 1 | 16, 5 | 53, 5 |

1. *Работа системы отвода жидких и твердых отходов -43, 2% жалоб.*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Несвоевременный вывоз мусора | 27, 2 | 19, 8 | 46, 2 |
| Несвоевременный вывоз жидких отходов | 8, 7 | 6,3 | 31, 4 |

Острейшие социальные и эпидемиологические проблемы породила малая приватизация в коммунальной сфере. В России и без того уровень банно-прачечных и гостиничных услуг отставал от норматива более чем в 7 раз, а приватизация этих объектов и соответствующий рост цен привел к снижению уровня банно-прачечного обслуживания населения в 1993-1996 гг. почти в 3 раза.

Система финансирования ЖКХ, реорганизация в соответствии с рыночными условиями, не обеспечивает его должного развития и нормального уровня обслуживания. В 1989-1991 гг. бюджетные ассигнования и платежи потребителей покрывали около 80% затрат на содержание и ремонт жилья и коммунальное обслуживание, а в 1994 г. - лишь 40%. Дотации из местных бюджетов на капитальный ремонт жилищного фонда обеспечивают менее 15% необходимого объема работ. Дефицит региональных и местных бюджетов не позволяет финансировать должным образом капитальный ремонт государственного (муниципального) и ведомственного жилищного фонда .

Состояние городского хозяйства (в дальнейшем ГХ) можно рассмотреть на примере Калужской области. Сложная организационно-правовая и управленческая структура ГХ не представляет единого комплекса, где возможно проведение единой политики. Услуги предоставляют государственные (муниципальные) предприятия, бюджетные организации, частные фирмы, малый, в том числе теневой бизнес, ведомственный сектор ГХ и т.д., причем местная администрация не координирует их деятельность. В результате функционирование муниципального транспорта, инженерной инфраструктуры, благоустройства, энергетики и др., опирающихся на бюджетное финансирование, оказалось оторванным от работы ГХ в целом.[[2]](#footnote-2)

В условиях форсированной приватизации в значительной мере была нарушена прежняя система жизнеобеспечения и организации экономики ЖКХ. Стихийно внедрялись новые механизмы хозяйствования, далеко не во всем заменявшие те, что действовали прежде. Государственное (муниципальное) экономическое регулирование было сведено к минимуму. Определенное равновесие в экономической системе и на потребительском рынке было достигнуто ценой крупных экономических и социальных издержек, резко снизился уровень потребления услуг ЖКХ. В результате оказались серьезно нарушенными условия нормального функционирования населенных пунктов Калужской области, системы обеспечения занятости и нормальной жизнедеятельности.

В Калужской области продолжает оставаться очень сложной демографическая ситуация, смертность населения превысила рождаемость почти в 2 раза, средняя продолжительность жизни у мужчин сократилась на 4 года. Резко ослаблена экономическая база Калужской области -спад в промышленности к 1999 г. превысил 70% к уровню 1990 г., обострился инвестиционный кризис, возникла реальна угроза разрушения основных фондов.

Реальные доходы населения упали по сравнению с 1990 г. на 50-60% при резком усилении социально-экономического расслоения. Одновременно имеет место хроническое недофинансирование (примерно вдвое меньше нормативов) производственной и социальной инфраструктуры Калужской области, а состояние финансов можно охарактеризовать как неустойчивое и остродефицитное.

В 1997 г. объем ВВП снизился по сравнению с 1996 г. - на 11, 5%, объем производства промышленной продукции -45%, производство услуг - на 62, 8%, объем капитальных вложений - на 25%, жилищного строительства - примерно на 40%, грузоперевозок на 15% (см. табл. 1.2.). Эти показатели значительно хуже аналогичных данных в среднем по РФ за этот же период и отодвигают Ленинградскую область в число проблемных регионов страны.

**Таблица 1.2.**

Объем и структура валового регионального продукта Калужской области

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 1999 г. | 2000 г. |
| Объем валового регионального продукта, млрд.рублей | 19, 8 | 99, 5\*) |
| Структура валового регионального продукта, %  всего  в том числе:  • производство товаров  • производство услуг  • чистые (за вычетом субсидий)  налоги на продукты | 100  56, 9  36  7, 1 | 100  55  37, 2  7, 8 |

\*) в процентах к январю-декабрю 1996 года

Развитие кризиса в 1998 г. подтвердило, что значительная часть экономики региона не соответствует новым условиям, не воспринимается рынком, не приносит доходов ни региону, ни его жителям. Это усилило невостребованность социально-профессионального и культурного потенциала населения и его социально-имущественную дифференциацию. Особое значение для социально-экономической ситуации в области имеет сохранение систем жизнеобеспечения представленных ЖКХ.

В 90-х гг. объем производства услуг предприятий ЖКХ области существенно снижается. В 1992 г. спад составлял -11, 3%, в 1993 - 10, 9%, в 1994 - 10, 1%, в 1995 - 9, 7%, в 1996 -7, 3%, в 1997 - 5, 6%. Это связано с падением общих объемов промышленного производства в регионе (см. табл. 1.3.), снижением доли инвестиций в основной капитал ведущих отраслей экономики Калужской области (см. табл. 1.4.), ростом неплатежей со стороны потребителей жилищно-коммунальных услуг - предприятий промышленности, социальной сферы и населения, недостатками производственной и финансово-экономической деятельности предприятий ЖКХ, значительным недофинансированием из федерального бюджета запланированных расходов бюджетов муниципальных образований Калужской области на текущее содержание и развитие предприятий жилищно-коммунальной сферы.

С 1992 г. в муниципальную собственность принято от ведомств 23, 7 млн. кв. метров общей площади жилья, в т.ч. сельхозпредприятий 15, 6 млн. кв. метров жилой площади; 403 котельных; 371, 2 км. тепловых сетей; системы водопровода общей мощностью 251 тыс. куб. метров стоков в сутки; 2543, 2 км. канализационных сетей и т.д.

Все принятые объекты имеют износ свыше 60% и их аварийность ежегодно увеличивается на 15-20%, так как за последние 10-15 лет финансировались в основном текущие ремонты объектов коммунального хозяйства, а плановые капитальные ремонты не проводились из-за отсутствия финансовых ресурсов и технической документации.[[3]](#footnote-3)

**Таблица 1.3.**

Объемы производства промышленной продукции по основным отраслям промышленности Калуги и Калужской области (на 01.01.98г.)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Калуга | | Калужская область | |
| млрд. рублей | в % к январю-июню 1998г. | млрд. рублей | в % к январю-июню 1998 г. |
| Вся промышленность  в том числе:  Электроэнергетика  Топливная промышленность  Металлургическая промышленность  Химическая промышленность  Машиностроение  Промышленность строительных материалов  Легкая промышленность  Лесная, деревообрабатывающая  и целулозно-бумажная промышленность | 15904  3196  90  778  449  5446  484  606  487 | 98, 0  94, 2  31, 8  88, 1  97, 4  94, 5  93, 1  81, 7  64, 9 | 6322  1441  1682  510  253  514  363  58  837 | 98, 8  100, 8  95, 8  78, 6  101, 3  92, 0  87, 9  79, 3  96, 8 |

**Таблица 1.4.**

Инвестиции в основной капитал по важнейшим отраслям экономики Калужской области (на 01.01.98 г.).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Использовано (в млрд. рублей) | В процентах к первому полугодию 1998 г, |
| Всего, в том числе:  промышленность  сельское хозяйство  транспорт  связь  строительство (в том числе жилищное)  жилищное хозяйство  коммунальное хозяйство | 1598, 1  580, 8  43, 2  369, 4  21, 2  274, 9  30, 5  162, 4 | 82  76  97, 6  68  79  115  81  70, 3 |

Рассмотрим состояние ЖКХ Калужской области по подотраслям.

***1. Содержание и эксплуатация жилищного фонда.***

Общая площадь жилищного фонда Калужской области составляет 60 млн. кв. метров (в среднем около 18, 5 метров на одного жителя).

Жилье крайне неравномерно распределено среди населения. Для Калужской области характерна высокая доля коммунального заселения: из 300 тыс. квартир 6, 7% являются коммунальными (в них проживает около 11% населения области); 145 тыс. человек проживает в общежитиях, детских домах, специальных школах-интернатах, общая площадь которых составляет 1, 5 млн. квадратных метров или 2, 5% всего жилищного фонда.

**Таблица 1.5.**

Динамика приема в муниципальную собственность объектов жилищного фонда и инженерной инфраструктуры в Калужской области в 1992-1997 гг.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование объектов собственности | 1992 | 1995 | 1996 | 1997 |
| Жилищный фонд, млн. кв. метров | 8, 9 | 14, 7 | 23, 0 | 23, 7 |
| Водопроводные сооружения, тыс. куб. метров в сутки | 676, 3 | 947, 3 | 1032, 6 | 1032, 6 |
| Канализационные сооружения, тыс. куб. метров в сутки | 277, 0 | 320, 3 | 370, 5 | 371, 2 |
| Канализационные сети, км. | 1521, 9 | 2260, 4 | 2400, 4 | 2543, 2 |
| Водопроводные сети, км. | 1718, 1 | 2370, 8 | 3263, 2 | 3894, 9 |
| Тепловые сети, км. | 679, 4 | 1214, 2 | 1821, 9 | 2044, 7 |
| Котельные, ед. | 165 | 305 | 390 | 403 |

Более четверти жилищного фонда Калужской области составляют здания, не прошедшие реконструкции, а значительная часть жилищного фонда современной постройки (особенно панельные здания постройки 60-х - 70-х гг.) имеют крайне низкие функционально-потребительские характеристики. Материалы с низкими нормативными сроками действия, из которых построены инженерные коммуникации, мягкая кровля, требуют постоянного ремонта и замены. Низкое качество стеновых и изоляционных материалов приводит к громадным потерям теплоэнергии.

***2. Реконструкция и капитальный ремонт жилищного фонда.***

За последние годы резко уменьшился объем работ по капитальному ремонту и реконструкции жилищного фонда Калужской области. В 1997 г. этот объем снизился в два раза по сравнению с 1996 г. и составил 11% от нормативной потребности. Это вызвало рост потребности в расселении аварийной площади.

По техническому состоянию основных конструкций около 4 млн. квадратных метров площади требуют капитального ремонта (реконструкции) с частичным или полным расселением граждан.

***3. Тепло-, водоснабжение, водоотведение.***

Неудовлетворительное состояние тепловых сетей сказывается на надежности теплоснабжения и ведет к большим затратам. Из 1, 3 тыс. км. водопроводных сетей 200 км. имеет срок службы более 50 лет и требует реконструкции, свыше 300 км. канализационных сетей требует капитального ремонта или полной замены. Необходима полная реконструкция 123 км. газовых сетей, из которых 32 км отключены (газоснабжение осуществляется в этом случае по временным газопроводам), 17 км находятся в ветхом состоянии, а 87 полностью отслужили свой срок. Количество дефектов в тепловых сетях растет из года в год.

***4. Расходы бюджета на транспорт.***

В 1994-1997 гг. в общем объеме расходов бюджета постоянно увеличивался удельный вес расходов на электротранспорт и автотранспорт с 6, 7; до 11, 2%. При этом выросла убыточность отрасли, поскольку цены на продукцию, потребляемую предприятиями транспорта, стали свободными. Состояние парка подвижного состава ухудшалось из-за нехватки инвестиций на его обновление. На убыточность пассажирского транспорта оказывает существенное влияние большое число пассажиров льготных категорий - более 35. Ориентировочная численность пользующихся правом бесплатного проезда- 300 тыс. человек (без учета детей дошкольного возраста).

В подотраслях ЖКХ действуют предприятия различных организационно-правовых форм. Наибольший удельный вес в области (1997 г.) составляют муниципальные предприятия ЖКХ (см. табл. 1.6.). Из 203 предприятий непосредственно занимающихся производством жилищно-коммунальных услуг - 33 частные - более 15% от общего их числа и 0, 3% от общего числа частных предприятий, учрежденных гражданами РФ (см. табл. 1.7.).[[4]](#footnote-4)

Таблица 1.6.

Удельный вес предприятий различных организационно-правовых форм (%)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Организационно-  правовые формы | Число предприятий | Удельный вес предприятий  различных организационно-  правовых форм, (%) |
|
|
|
| Всего  в том числе:  акционерные общества  общества с ограниченной  ответственностью  государственные  (муниципальные)  предприятия  арендные предприятия | 203  24  9  163  7 | 100  11, 8  4, 4  80, 9  2, 9 |

Особенно быстро процесс развития новых форм хозяйственных отношений в жилищно-коммунальной сфере протекает в Калуге Как видно из табл. 1.7. в 1998 г. здесь было зарегистрировано 244 частных предприятия - около 0, 4% общего числа частных предприятий, учрежденных гражданами РФ. По сравнению с 1995-1996 гг., число частных предприятий ЖКХ увеличилось в Калуге на 73, а в Калужской области - на 11 единиц.

**Таблица 1.7.**

Отраслевая структура частных предприятий

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Калуга** | | **Калужская область** | |
| единиц | уд. вес | единиц | уд. вес |
| Всего учреждено  гражданами РФ  в том числе в:  промышленности  сельском хозяйстве  транспорте и связи  строительстве  торговле и общественном питании  жилищно-коммунальном  хозяйстве  финансах, кредите,  страховании и пенсионном обеспечении  предприятия других отраслей | 95395  15202  368  2073  11848  45099  244  592  19269 | 100  16, 0  0, 4  2, 2  12, 0  47.0  0.4  0.6  21.1 | 10047  2062  1200  267  1482  3834  33  39  1130 | 100  20, 5  11, 9  2,6  14, 7  38, 1  0,3  0, 4  11,3 |

Преобладание муниципальных предприятий ЖКХ соответственно предполагает выделение фондового сырья, государственное регулирование цен и тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг. Однако дефицит бюджета обусловил сокращение собственных оборотных средств, значительный рост кредиторской задолженности по обязательствам предприятий и организаций ЖКХ, а также дебиторской задолженности предприятиям жилищно-коммунальной сферы со стороны предприятий -покупателей услуг, особенно государственных организаций, а также населения. Это особенно сказывается в условиях развивающейся с 1998 г. инфляции.

На предприятиях ЖКХ Калужской области продолжается спад физического объема производства услуг (в сопоставимых ценах). По крупным и средним предприятиям в 1997 г. он составил 83, 2% к уровню 1996 г. и 78, 9% к уровню 1995 г. Наиболее существенно сократились услуги горячего и холодного водоснабжения государственных коммунальных предприятий системы "Водоканал" (73, 1%); энергетики и теплоэнергетики (78, 3% и 71, 4%) АО "Калугаэнерго" и государственных коммунальных предприятий "Теплосеть". Сократился объем услуг бань и прачечных (63, 2%); ритуальных услуг (59, 4%); услуг гостиниц (51, 8%); услуг по механизированной уборке территории и вывозу отходов (69, 5%),

Падение объемов производства услуг вызвано финансовой несостоятельностью предприятий (организаций, учреждений) и населения, их неспособность оплачивать все возрастающую стоимость услуг ЖКХ. Только за первое полугодие 1997 г. ставки и тарифы на жилищно-коммунальное обслуживание населения выросли в Калужской области на 6, 5% за счет повышения платы за газ сетевой - в 2 раза; тарифов на электроэнергию - на 48%, платы за водоснабжение и канализацию - на 6%, квартплаты на 15% (см. табл. 1.8.). В 1998 г. этот процесс продолжался.

Однако рост цен не единственная причина, вызвавшая столь значительное падение объемов производства предприятий ЖКХ. Следует отметить и целый ряд других причин.

1. Значительное недофинансирование из федерального бюджета запланированных статей расходов местных бюджетов на текущее содержание и развитие муниципального ЖКХ, в том числе и финансирование местных инвестиционных программ и проектов "ресурсосбережения", поддержка и финансирование которых было гарантировано федеральным правительством. Это значительно затрудняет реконструкцию, переоснащение и техническое перевооружение предприятий ЖКХ, внедрение новых ресурсосберегающих технологий, без которых невозможно снизить себестоимость жилищно-коммунальных услуг, повысить их качество. Дефицит бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований не дает возможности предоставлять дополнительные ассигнования на эти цели.

**Таблица 1.8.**

Динамика тарифов на основные виды платных услуг населению Калужской области в 1995-1997 гг.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Услуги | **Январь-июнь 1997 г. к декабрю 1996 г.** | **Январь-июнь 1996 г. к декабрю 1995 г.** |
| Платные услуги населению  бытовые  пассажирского транспорта  связи  жилищно-коммунальные  детских дошкольных  учреждений  санаторно-курортные  здравоохранения | 111, 2  115, 1  116, 2  106, 6  106, 5  107, 2  109, 3  118, 4 | 119, 7  123, 9  117, 5  127, 6  115, 7  121, 8  122, 0  114, 3 |

1. Необоснованное увеличение удельного веса ввоза твердого топлива (угля) из северных районов страны. Его приобретение осуществляется Правительством Калужской области главным образом в кредит и по взаимозачетам. При этом практически полностью остановлены разработки и добыча местного и более дешевого топлива - торфа, который можно широко использовать в период отопительного сезона. Переоборудование котельных на его использование не требует значительных финансовых средств. Однако, отсутствие финансовых ресурсов на торфяные разработки и добычу торфа, а также невозможность для местных бюджетов муниципальных образований области осуществлять его 100% предоплату частным подрядчикам, затрудняет использование этого дешевого и качественного сырья.
2. Значительный износ основных фондов предприятий ЖКХ. В Калужской области он превышает 60%. Особенно высок износ фондов на государственных (муниципальных) предприятиях ЖКХ, которыми производится до 90% жилищно-коммунальных услуг. Степень износа основных фондов предприятий ЖКХ Калужской области представлен в табл. 1.9. Значительный износ основных фондов ЖКХ вызывает необходимость их постоянного ремонта, направленного главным образом на "латание дыр", что негативно влияет на результаты производственной и финансово-экономической деятельности предприятий, затрудняет ресурсосбережение в сфере потребления жилищно-коммунальных услуг.

Таблица 1.9.

#### Износ основных фондов предприятий ЖКХ

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Организационно-правовые формы | Число предприятий | Удельный вес в % | Износ основных фондов в % |
| Всего предприятий:  В том числе:  государственные  (муниципальные)  арендные  частные | 203  163  7  33 | 100  80, 9  3, 4  15, 7 | 61, 3  73, 4  67, 2  43, 1 |

1. Низкий уровень управления производственной и финансово-экономической деятельностью предприятий ЖКХ. Об этом свидетельствует:
   * падение производительности труда промышленно-производственного персонала за 1992-1997 гг. на 30-35%, поскольку численность работников сокращается гораздо медленнее, чем объем производства услуг из-за медленной адаптации предприятий ЖКХ к рыночным отношениям и желания руководителей любой ценой сохранить кадры и избежать трудоустройства высвобождаемых работников;
   * низкий уровень использования производственных мощностей предприятий ЖКХ (в конце 90-х гг. коэффициент их использования не превышает 70%) из-за крайней изношенности основных фондов, значительного числа неплательщиков за услуги ЖКХ среди предприятий, организаций социальной сферы и населения, а также простоя мощностей рассчитанных на обслуживание жилищного фонда, строительство которого было законсервировано еще в 1993-1995гг.;
   * дефицит собственных оборотных средств, особенно на предприятиях коммунального обслуживания в период отопительного сезона, в том числе предприятий "Теплосеть" и "Водоканал". Недофинансирование муниципальных образований Калужской области на приобретение топлива превышает в среднем 10-15 млрд. рублей;
   * неудовлетворительное техническое состояние предприятий. При износе фондов более 60% темпы обновления технологического оборудования упали до 0, 2-0, 7% вместо необходимых 14-20% в год. Производство отечественного технологического оборудования для предприятий ЖКХ значительно отстает от потребностей практики;
   * высокие налоги и проценты на кредиты, неплатежи потенциальных потребителей, сокращение объемов потребления услуг ЖКХ в среднем на одного человека; отсутствие конкуренции, что не стимулирует развитие предприятий ЖКХ, негативно влияет на качество оказываемых услуг. Для восстановления платежеспособности предприятий ЖКХ им необходима серьезная государственная и муниципальная поддержка, крупномасштабные инвестиции для реконструкции и технического перевооружения. В Калужской области в 1996-1997 гг. финансовая поддержки предприятий отрасли осуществлялась за счет льгот по местному налогообложению, налогового кредита для сезонных закупок и поставок топлива.

С 1993 г. началось внедрение на коммунальных объектах новых топливо сберегающих технологий на проведение ремонтно-восстановительных работ: строительство 100 км. газовых сетей с применением полиэтиленовых труб. Расширилось использование торфа и отходов предприятий деревообработки в качестве топлива для муниципальных котельных; перевод котельных на газовое топливо. Дало эффект внедрение новых технологий ремонта инженерных сетей бестраншейным способом.

В 1992 г. были проиндексированы тарифы для населения с учетом инфляции. С 1994 г. начался рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги, что позволило увеличить долю затрат, покрываемых населением, с 2 до 40%. В результате объем недофинансирования предприятий снизился, но был недостаточен для нормального функционирования отрасли. Темпы роста затрат на жилищно-коммунальные услуги опережали темпы инфляции, доля бюджетных дотаций на содержание жилищного фонда не уменьшилась. Положение усугублялось еще тем, что реальные доходы населения в 1992-1995 и 1998 гг. существенно снизились, в связи с чем рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги увеличил количество неплательщиков и задолжников (в Калужской области с 1% до 30%).

Для социальной защиты малодоходных слоев населения с 1994 г. начали работу службы субсидий в 23 субъектах области. Субсидии предоставлены более чем 100 тыс. семей (около 20% от общей численности населения Калужской области) на сумму более 20 млрд. рублей. Однако эти меры не обеспечивают устойчивое развитие предприятий ЖКХ, не гарантируют социальную защищенность граждан и обеспечение их необходимым минимумом жилищно-коммунальных услуг общественно-нормального уровня. Следует искать новые подходы, основанные на рационализации и снижении издержек производителей услуг и, соответственно, тарифов при поддержании стандартов качества услуг.

Проведенный анализ состояния ЖКХ показал, что основными проблемами развития этой отрасли сферы услуг являются:

* жилищная (недостаточное количество жилья, его крайне неравномерное распределение и несоответствие составу семей низкий уровень обслуживания жилищного фонда);
* транспортная (недостаток транспортных средств и линий, нерегулярность движения, низкий уровень комфорта, недостаточный уровень благоустройства территории и состояния дорожной сети);
* экологическая (тревожное ухудшение условий очистки воды и сточной жидкости, утилизации твердых бытовых отходов, состояния воздушного бассейна);
* энергообеспечения (частое отключение систем энергообеспечения, аварийное состояние сетевого хозяйства);
* социальная (рост ставок и тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг при их низком качестве в условиях падения реальных денежных доходов населения);
* низкий уровень управления производственной и финансово-экономической деятельностью предприятий ЖКХ (падение производительности труда, низкий уровень использования производственных мощностей, острый дефицит собственных оборотных средств, неудовлетворительное техническое состояние предприятий и др.)

Все эти проблемы существовали и ранее, но в условиях переходного периода они резко обострились. Основными причинами этого, на наш взгляд, являются:

* монополизм государственной и муниципальной собственности на объекты ЖКХ;
* чрезмерная концентрация управления на уровне местных органов исполнительной власти;
* разбухшие управленческие структуры, бюрократизм и протекционизм;
* несоответствие цен и тарифов на услуги ЖКХ фактическим затратам на их производство;
* слабое развитие хозрасчетных отношений на предприятиях ЖКХ и отсутствие действенных экономических стимулов;
* отсутствие современного научно-технического менеджмента;
* слабый учет и защита интересов потребителей услуг ХКХ;
* отсутствие действенной системы социальной защиты населения при внедрении рыночных механизмов в отрасль.

Только устранение указанных причин позволит повысить эффективность хозяйствования в жилищно-коммунальной сфере.[[5]](#footnote-5)

## 1.2 Жилищно-коммунальная реформа – необходимость и сущность

Существующая система управления ЖКХ ярко доказывает ее неэффективность. Материальная база отрасли, развивавшаяся на основе остаточного принципа финансирования, находилась в неудовлетворительном состоянии и в доперестроечные времена и заметно деградирует в последние годы.

Неэффективное управление ЖКХ начало проявляться еще на рубеже 70-х/80-х гг. Уже тогда стало очевидным, что собственники жилищного фонда (государственного и муниципального) в перспективе будут не в состоянии его содержать. Это и предопределило первый этап реформ в ЖКХ, который был связан с реализацией Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 08 апреля 1987., № 427 "О мерах по дальнейшему совершенствованию работы жилищно-коммунального хозяйства и мер по переводу жилищно-коммунального хозяйства на хозрасчет и самофинансирование". Однако эти меры не определили концептуальные основы реформирования ЖКХ на пути к рыночной экономике, не нашли ощутимой поддержки на предприятиях и организациях жилищно-коммунальной сферы, привыкших к монопольному хозяйствованию и не дали ощутимых результатов.

Необходимость нового этапа реформ в системе ЖКХ стала особенно очевидной на рубеже 80-х/90-х гг. в условиях охватившего страну экономического кризиса, сопровождающегося галопирующей инфляцией и сокращением централизованного финансирования. Это обусловило необходимость разработки новой жилищно-коммунальной политики.

Первыми законодательными и нормативными актами, определившими новый этап реформ в системе ЖКХ, стали законы "О приватизации жилищного фонда в РСФСР", "О внесении изменений и дополнений в жилищный кодекс РСФСР от б июня 1991 г" . Однако и эти законы не изменили порядок оплаты жилья и коммунальных услуг, и не создали в этой отрасли конкурентную среду.

Необходимость комплексного подхода к решению жилищной проблемы привела к разработке новой жилищной политики и созданию государственной целевой комплексной программы "Жилище", разработанной по инициативе Госстроя России согласно Постановлению Правительства РФ от 19 августа 1992 г. № 602 "О мерах по реализации программы углубления экономических реформ" .

Программой был предусмотрен поэтапный переход к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг населением в 1993-1997 гг. Предполагалось, что в 1993 г. доля оплаты населением жилья и коммунальных услуг составит 10% от совокупного дохода семьи, в 1994 - 1995 гг. - 15%, в 1996-1997 гг. - 20-25% совокупного дохода. Впоследствии предполагалось довести долю расходов каждой семьи на оплату жилищно-коммунальных услуг до 30%.

Однако, указанный подход не учитывал падение реальных денежных доходов населения, обнищание основной его массы, оставил в стороне принципы социальной защищенности.

Последующим развитием нормативно-правовой базы жилищной реформы стал Закон РФ "Об основах Федеральной жилищной политики", который ввел новые понятия в жилищное законодательство России. На этой основе было принято Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. № 935 "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) по оплате жилья и коммунальных услуг", которое предусматривало подготовку методики расчета экономически обоснованных ставок и тарифов на услуги ЖКХ. Эта методика была разработана и утверждена. Она предполагает создание на местах "Служб заказчика" по оказанию жилищно-коммунальных услуг как структурных подразделений местной исполнительной власти.[[6]](#footnote-6)

Создание этих структур было призвано разрушить существующий в отрасли затратный механизм. Их отношения с предприятиями ЖКХ должны были строиться в соответствии с заключенным между ними договором, которым определяются права и обязанности сторон, в том числе гарантии собственника жилья (муниципалитета) - о своевременном финансировании работ по его техническому обслуживанию, содержанию и ремонту. Однако при постоянном дефиците бюджета это условие договора сдерживает местные органы исполнительной власти от перехода на договорные отношения в отрасли и создания дирекций "единого заказчика". В связи с этим новая форма управления по содержанию и эксплуатации жилищного фонда и его ремонту внедряется крайне медленно, что не позволяет развивать рыночные отношения.

Ликвидация затратного механизма в ЖКХ требует принятия ряда законодательных актов на федеральном и местном уровне, реализации местными органами власти своих полномочий в качестве собственника жилищного фонда. Предприятия жилищно-коммунальной сферы использовали вышеназванные нормативные документы для укрепления своего монопольного положения.

Проводимые в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 935 меры имели две цели:

- освободить бюджет от расходов на содержание ЖКХ, переложив их на плечи потребителей, поскольку предполагалось, что население будет жить в приватизированных домах (кондоминимумах) и как рыночный субъект будет оплачивать жилищно-коммунальные услуги по "рыночным ценам" из собственного кармана исходя из господствовавшей либерально-монетарной концепции реформ. Это означало, что государство практически полностью устраняется от контроля и регулирования экономических процессов в ЖКХ.

Между тем необходимость возмещать рациональные затраты на производство жилищно-коммунальных услуг и организацию нормальной эксплуатационной деятельности предприятий ЖКХ вовсе не означает, что это уже сегодня следует делать только за счет средств населения.

Замена административной системы управления экономическими методами хозяйствования не означает отказ от государственного и муниципального регулирования. Специфика системы жилищно-коммунального обслуживания для которого характерно наличие естественных монополий (электро-, газовые, тепловые, водопроводные, канализационные и другие сети) означает, что введение частной собственности не приводит к созданию конкурентной среды, активизирующей экономические методы управления, а наоборот, может усилить монополизацию коммунальной деятельности .

Поскольку нельзя говорить о свободном выборе сетей доставки коммунальных услуг и целесообразности создания параллельных (альтернативных) сетей, не может быть и речи о создании полностью конкурентной среды в жилищно-коммунальной сфере. А там где отсутствует конкуренция, не может быть и свободного ценообразования. Разбросом цен в этой сфере управляет не только соотношение спроса и предложения, но и интересы монопольных производителей жилищно-коммунальных услуг .

Устойчивость затратного механизма на услуги ЖКХ подтвердило Постановление Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1329 "О дополнении Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1993 № 935...", согласно которому местным органам исполнительной власти было предоставлено право "... устанавливать уровень платежей граждан на содержание и ремонт жилья и коммунальные услуги в процентах к затратам на их предоставление по годам для каждого региона . При сохранении затратного механизма в отрасли указанный уровень платежей с граждан был установлен на 1994 г. в размере 15-20% от затрат (нормативной стоимости) на содержание и ремонт жилья и коммунальные услуги, на 1995 г. - 20-40% и т.д.

При сохранении затратного принципа оказалось неэффективным ограничение расходов на оплату услуг ЖКХ долей в 20% от семейного бюджета (совокупного дохода семьи). Такой уровень предполагается ввести только на заключительном этапе преобразований в ЖКХ ,[[7]](#footnote-7)

В дальнейшем, попытки переложить жилищно-коммунальные расходы полностью на население при одновременном сохранении затратного механизма ценообразования на услуги ЖКХ, несомненно, приведут к росту социальной напряженности, дискредитации самой идеи жилищной реформы. Ведь на деле мы наблюдаем только рост затрат населения на оплату услуг ЖКХ при сохранении их низкого качества.

Рис. 1.2. иллюстрирует темпы роста расходов домохозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг в сравнении с увеличением доли расходов на оплату услуг ЖКХ в общем доходе домохозяйств за период с 1992 по 2000 гг. График построен на основе данных Госкомстата России и показывает, что к 2000 г. домохозяйства по проекту будут оплачивать 100% себестоимости жилищно-коммунальных услуг. При этом доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в общем доходе домохозяйств возрастет с 1% в 1992 г. до 32% в 2000 г.

В связи с неудовлетворительным ходом реформ в отрасли было принято Постановление Правительства РФ "Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг" № 707 от 18 июня 1996 г., которым отменялось предшествующее "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг..." № 935 от 22 сентября 1993 г .

В новом постановлении акцент был сделан на эффективный сбор платежей с населения. Однако, если речь идет о формировании рыночных основ хозяйственных отношений в ЖКХ, то непонятно на каком основании следует взимать с населения полную оплату за неоказанные или низкокачественные услуги ЖКХ, возмещать за счет населения средства, затраченные на переоборудование теплотрасс и иных коммунальных сетей и тем более на потери воды, тепла, электроэнергии по причине плохого управления, аварийности и ветхости объектов инженерной инфраструктуры.

В постановлении 1996 г. особое внимание было уделено усилению социальной политики в сфере ЖКХ, предусмотрено предоставление компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг всем имеющим на это право гражданам при увеличении ставок оплаты жилья и коммунальных услуг.

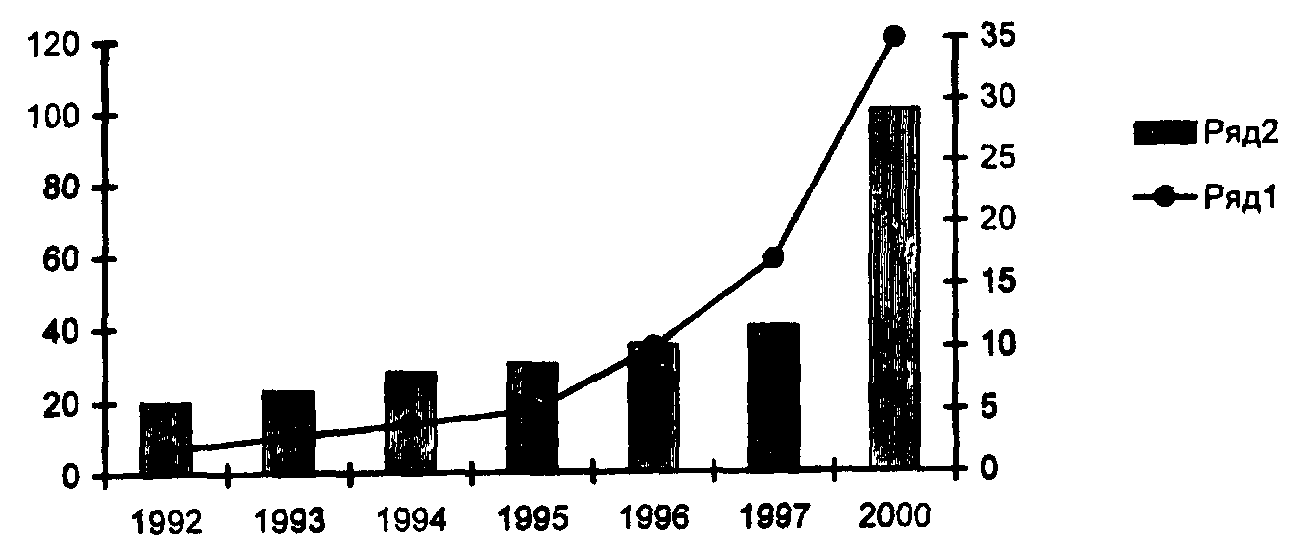
В тексте Концепции отмечается необходимость указания источников предоставления льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг. Однако следует указывать также способы их формирования в местных бюджетах, процедуру предоставления льгот малоимущим и др. Программа социальной помощи может стать действенной лишь при четких процедурах их предоставления и перераспределения, высокой степени контроля, упорядочении документооборота и более жесткого учета.

Необходима дифференциация оплаты расходов эксплуатации жилья в зависимости от его технического состояния, степени благоустройства, износа и т.д., то есть в зависимости от его качества . Недопустимо приводить к общему знаменателю панельную "хрущевку" и благоустроенные жилые помещения в квартирах в капитальных домах повышенной комфортности.

Переход к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг при сохранении затратного механизма в отрасли и нарушение рыночных основ ценообразования привели к искажению государственной жилищной политики, дискредитировали проводимую в стране жилищную реформу, усилили несоответствие жилищного законодательства новым социально-экономическим условиям.

##### Рисунок 1.2

Расходы домашних хозяйств на оплату услуг ЖКХ в 1992-2000 гг. (источник Госкомстат РФ)



**Примечание:**

• ряд 1 - доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в общем доходе домашних хозяйств;

• ряд 2 - расходы домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг по годам.

Главной целью реформ в ЖКХ является элементов рыночных отношений с формированием системы социальной защиты, а также отделение естественных монополий (транспортных сетей) от собственно производства услуг, которое следует организовать на конкурентной основе.

По нашему мнению, необходимо усиление социальной ориентации экономических реформ, в числе которых особое место занимает реформа ЖКХ. Для реализация этой цели необходимо обеспечить: снижение стоимости и повышение качества жилищно-коммунального обслуживания; совершенствование механизмов финансирования в отрасли; усиление социальной политики в сфере ЖКХ; государственное регулирование и контроль за состоянием жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры . Использование новых ресурсосберегающих технологий обеспечит повышение эффективности использования материальных, финансовых и трудовых ресурсов.

Главной целью социально-экономических реформ следует считать повышение темпов экономического роста и улучшение качества жизни населения, а не только снижение инфляции как это было сделано в 1995-1997 гг.

Реформа в сфере ЖКХ должна включать в себя совокупность взаимосвязанных и последовательных мер, основными из которых следует считать:

• совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в ЖКХ, обеспечивающее максимальную экономию ресурсов, оперативность управления, адресность предоставления услуг, ответственность производителей и потребителей за качество и рациональное использование услуг в системе ЖКХ;

• создание системы нормативов потребления услуг ЖКХ с учетом природно-климатических и географических условий, различий в уровне жизни различных социальных слоев и групп населения, обеспечивающих соблюдение производственной и технологической дисциплины, а также дисциплины в сфере потребления услуг ЖКХ;

• совершенствование системы социальной защиты населения, упорядочение системы льгот и субсидий, усиление адресной направленности предусмотренных на эти цели бюджетных средств;

• переход на договорные отношения в отрасли, развитие конкурентной среды, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, поставки материалов, оборудования и проектно-строительные работы;

• совершенствование финансовой политики местных органов исполнительной власти, усиление контроля за распределением финансовых ресурсов по отдельным статьям бюджетных затрат; соблюдение строгого режима экономии и концентрацию финансовых ресурсов для финансирования самых эффективных проектов; разработка социально-обоснованных норм отпуска, топлива и электроэнергии населению, подлежащих дотированию в первую очередь; уточнение перечня и регулирование деятельности естественных монополий в сфере ЖКХ через усиление контроля за динамикой себестоимости услуг, ценами и тарифами;

• внедрение на предприятиях ЖКХ новых высокоэффективных и ресурсосберегающих технологий, дающих возможность снизить себестоимость, а соответственно и тарифы на жилищно-коммунальные услуги при соблюдении стандартов их качества.

Совершенствование функционирования и развития системы социально-экономических отношений в сфере ЖКХ, на базе рыночных механизмов, предполагает уточнение полномочий и ответственности государства, субъектов Федерации и местных органов исполнительной власти.

Муниципальное регулирование процессов, происходящих в ЖКХ, становится особенно важным при передаче большей части фондов ЖКХ в частное пользование и собственность, и увеличении доли оплаты услуг ЖКХ населением. Это регулирование не противоречит рыночным принципам функционирования ЖКХ.

## 1.3. Зарубежный опыт реформирования жилищно-коммунального хозяйства

В странах с развитой рыночной экономикой, - США, Великобритании, Германии, Японии, Швеции, Франции, Австрии и других, накоплен богатый опыт организации жилищно-коммунальных служб в рамках государственного (муниципального) и частного секторов. Его детальное изучение позволяет использовать положительный опыт в российской практике.[[8]](#footnote-8)

На рубеже 80-90-х гг. правительства многих стран в рамках социально-экономических программ и программ реформирования государственного сектора экономики проводили приватизацию объектов ЖКХ, руководствуясь тем, что "... государственные предприятия - это чаще национальные обязательства, чем национальное имущество. Для нации гораздо лучше, если эти предприятия будут переданы частному сектору, приносящему доход на основе конкуренции". Параллельно с процессом приватизации шел поиск новых форм предоставления коммунальных услуг с участием представителей частного бизнеса.

При этом сохраняется предоставление услуг муниципальными службами, в первую очередь, в сфере коммунального обслуживания. Муниципалитет выступает при этом в качестве организатора производства услуг. Другими словами предоставление услуг осуществляется не самим муниципалитетом, а предприятиями основанными на муниципальной собственности и подотчетными муниципалитету. Предоставление подобных услуг осуществляется муниципальными департаментами по "санитации" (сбор, вывоз, утилизация пищевых отходов и бытового мусора и др.); департаментами парков (озеленение, благоустройство городской территории и др.); департаментами по автомагистралям и т.д.

Распространенной формой предоставления муниципальными службами услуг в развитых странах являются межтерриториальные соглашения (договора об обслуживании), при которых административно-территориальные образования (например, "сити" в США) могут заключать соглашения на предоставление тех или иных услуг, которые они не могут предоставлять потребителям сами или считают их предоставление собственными силами нерациональным, с более высокими властными структурами (например, Правительствами "штатов"). Последние оказывают услуги тем представителям территорий, которые в состоянии и готовы их купить. В данном случае, один орган управления может позволить себе нанять другой и оплатить поставленные услуги. Подобным образом, за рубежом, оказываются коммунальные услуги по водо-, газо-, теплоснабжению, водоотведению, услуги по "санитации" территорий, уборка снега и др. . При этом в договорных отношениях участвуют два органа управления: причем один является организатором, а другой поставщиком услуг. Как показывает опыт США, Великобритании, Германии, Японии, Швеции, Канады и др. это позволяет более экономно использовать финансовые ресурсы, мощности и возможности производителей услуг.

По нашему мнению, использование данной институциональной модели обеспечения услугами может быть вполне перспективно и в нашей стране. Однако, для ее реализации следует:

• выявить потребности различных групп населения в услугах, в том числе и тех, которые пока не предоставляются;

• оценить возможности местных муниципальных служб, предприятий и организаций по предоставлению услуг, соответствующих стандартам качества, требуемому ассортименту и лимитам затрат;

• получить исчерпывающую информацию о возможных производителях услуг в других административно-территориальных образованиях;

• разработать и отладить механизм договорных взаимоотношений и расчетов при заключении соглашений между различными административно-территориальными единицами.[[9]](#footnote-9)

Местные органы исполнительной власти могут заключать соглашения, договора, контракты не только друг с другом, но и с частными фирмами. Во многих развитых странах, - Великобритании, США, Швеции, - городские власти давно осознали, что монопольное положение муниципальных служб сдерживает улучшение условий жизни в крупных городах. Практикуется продажа транспортным компаниям (включая муниципальные и частные) автобусных и трамвайных линий на конкурсной основе. Например, в 1992 г. около 250 из 400 маршрутов "Лондонских автобусов" было предложено для заявок частным владельцам, но сами маршруты в частное владение не отошли. Частота движения автобусов на линии, устанавливается муниципалитетами. При невыполнении частной компанией оговоренных в контракте условий вводятся штрафные санкции. Практика показала, что переход "Лондонских автобусов" на конкурентную систему работы дал экономию как муниципальным транспортным предприятиям (они тоже участники конкурентной борьбы), так и частным фирмам (в среднем экономия составила около 15%). Аналогичные меры предпринимаются и в Швеции. Например, власти Гетеборга передали в частное владение (использование) все автобусные маршруты и приступили к приватизации трамвайных .

Нововведения в жилищно-коммунальной сфере развитых стран, основанные на рациональном сочетании централизации и децентрализации, дали положительные результаты. Они не тормозят, а активизируют рынок услуг и улучшают условия жизни потребителей.[[10]](#footnote-10)

Подобные нововведения можно применить при организации городского водопровода, тепло,- электро - и газоснабжения, то есть к работе тех служб, которые принято относить к технически монопольным.

Так, в малых городах и селах до развертывания централизованных систем коммунального обеспечения целесообразно более широко применять индивидуальные и групповые установки коммунального обслуживания (водо-, газо-, теплообеспечение), которые в последующем при необходимости можно подключать к сетям централизованного снабжения. В Канаде почти во всех поселках с численностью населения до 1200 человек применяются только децентрализованные системы коммунального обслуживания жилых домов. Это позволило за короткое время благоустроить весь жилой фонд в небольших поселках в северных районах страны.

Подобный опыт может широко применяться и в нашей стране, в особенности в местах нового жилищного строительства на окраине крупных городов и в области. Опыт быстрого благоустройства жилья применим не только для небольших поселков, но и для индивидуальных коттеджей и малоэтажных домов, строящихся на окраинах крупных городов. Эффективность такого подхода доказана и опытом некоторых стран Восточной Европы (Польша, Югославия, Чехия и Словакия).

В малых городах, поселках и местах нового жилищного строительства может быть предусмотрено использование децентрализованных систем теплообеспечения с использованием дешевого газового топлива. Современные отечественные индивидуальные отопительные котлы и водонагреватели, при всех своих недостатках, имеют достаточно высокий КПД (83%) и не нуждаются в прокладывании теплотрасс. Их техническое совершенствование вполне под силу отечественной промышленности. На наш взгляд, использование децентрализованных систем теплообеспечения имеет далеко идущие перспективы с учетом опыта таких стран как Канада, Нидерланды, Германия, Австралия и др.

Большой опыт проведения конкурсов по благоустройству территорий накоплен местными властями крупных городов Великобритании. Акт о местном управлении (1988 г.) предписывает им проведение конкурсов частных фирм при подрядах на строительство зданий, дорог, санитарную очистку, уборку территории, обеспечению школьников питанием и др. При организации обслуживания населения в названных сферах местные власти могут прибегать к услугам собственных служб только в случае их победы на конкурсе с частными подрядчиками.

В странах с развитой рыночной экономикой частный бизнес в 90-х гг. выполнял не более 1/5 услуг в системе ЖКХ. Это связано с наличием в жилищно-коммунальной сфере монопольных жизнеобеспечивающих систем (газо-, водо-, теплообеспечение, водоотведение, канализирование и др.), находящихся в муниципальной собственности, с высокими требованиями к качеству услуг, жестким государственным регулированием и контролем за соблюдением стандартов этого качества частными производителями.

Следует принять во внимание, что государственное регулирование коммунальной инфраструктуры не только не упразднено в странах с развитой рыночной экономикой, но и претерпело глубокую эволюцию под воздействием специфических потребностей в той или иной отрасли ЖКХ. В этой связи заслуживает внимания опыт ведущих индустриальных стран и, особенно, США, как страны, у которой территория, географические зоны, структура управления и др. сопоставимы с российскими . Эта страна развитых рыночных отношений имеет длительный опыт федерального регулирования экономики, в отличие от России, где начальный этап рыночных отношений сопровождается переходом ответственности на муниципальный уровень, дезорганизацией и снятием государственного финансирования.[[11]](#footnote-11)

Современный фундамент регулирования городской коммунальной инфраструктуры США на федеральном уровне был заложен в 30-е гг. серией законов, распространяющихся прежде всего на электроэнергетику. В 1933 г. был принят закон о создании администрации реки Теннеси, а в 1953 г. -закон о холдинговых коммунальных компаниях (Public Utility Holding Company Act 1953). Последний закон, принятый в условиях ожесточенной политической борьбы, возглавляемый лично Ф. Рузвельтом, который еще в 20-е гг., будучи губернатором штата Нью-Йорк, решительно выступал против злоупотреблений и махинаций коммунальных электрокомпаний, возложил контроль за их деятельностью на созданную в 1920 г. Федеральную комиссию по энергетике, имеющую статус «независимого агентства», или регулирующего органа.

На рубеже 70-80-х гг. в развитии отраслей коммунального хозяйства США, при достаточно разработанной правовой базе, на первый план вышли проблемы организации управления и финансирования. Непосредственная ответственность за объекты коммунальной инфраструктуры возложена на местные органы исполнительной власти. Именно они должны обеспечивать бесперебойное функционирование коммунальных объектов, их реконструкцию и развитие.

Как видно, финансирование этих работ исключительно местными органами власти было бы им непосильно, поэтому помощь поступает как из бюджетов штатов, так и за счет федеральных субсидий, выделяемых под те или иные федеральные программы.

Самым распространенным видом субсидирования являются целевые программы, направленные на реализацию конкретных проектов. Однако, эта реформа имеет свои недостатки. Закрепление за любым министерством субсидий ведомственного предназначения делает практически невозможным в следующем финансовом году их перераспределение в пользу новых программ по другим ведомствам.

Федеральное правительство субсидирует около половины инвестиций местных и штатных правительств. Целевые федеральные отчисления правительствам штатов и местным органам власти для инвестиций в строительство объектов коммунальной инфраструктуры составляют ежегодно более 25 млрд. долл.[[12]](#footnote-12)

Популярным видом федеральной финансовой помощи являются «блоковые программы», направленные не на конкретный объект, а в определенную сферу, нуждающуюся в финансовой поддержке. Основной блоковой программой, посвященной городскому и региональному развитию, стала так называемая «Блоковая программа районного и регионального развития». Свернув ряд целевых направлений, федеральное правительство скоординировало ее, справедливо полагая, что именно на местах хорошо известны реальные проблемы и приоритеты. Эта программа управляется Министерством жилищного и городского развития. В поле ее действия - города, графства, территории проживания индейцев и т. п. Отчисления из бюджета по этой программе идут в соответствии с формулой (в зависимости от численности населения и статистического статуса данного места) штатам, крупным и небольшим городам, урбанизированным графствам. Конкретно, 70% фондов по формуле направляются в органы местного управления больших городов и урбанизированных графств. Оставшиеся 30% - маленьким городам и поселениям.

Финансовое и организационное участие федерального правительства (в лице различных федеральных учреждений) в решении проблем развития коммунального хозяйства и инфраструктуры не заменяет достаточно четкой системы разделения ответственности между властями различных уровней. Федеральное правительство отвечает в основном за инвестирование в природные ресурсы, охрану окружающей среды, водный транспорт, порты и вокзалы, регулярно выделяет большие средства штатам для поддержания и развития сети шоссейных дорог.

Правительства штатов несут ответственность за строительство шоссейных дорог, частично за развитие сети электро-, тепло- и газоснабжения. Все остальные вопросы коммунальной инфраструктуры - водоснабжение, санитарное состояние, канализирование, общественный транспорт, находятся в ведении местных властей, которые используют на эти цели как свои бюджетные средства, так и федеральные субсидии в различных формах, а также средства из бюджетов штатов.

Таким образом, местные власти получают прямой выход на соответствующие федеральные регулирующие организации и законодательные органы страны.

Зарубежный опыт указывает на следующие направления развития частного бизнеса в жилищно-коммунальной сфере :

• организация и эксплуатация жилищного фонда (США, Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Швеция, Австрия);

• бытовое обслуживание населения: ремонтные услуги, благоустройство дворовых территорий, сбор, удаление и переработка бытовых отходов (США, Великобритания, Франция, Германия, Япония, Канада, Швеция, Австрия);

• уборочные работы, озеленение (США, Великобритания, Австрия, Германия, Бельгия, Канада);

• транспортное обслуживание (США, Великобритания, Швеция, Австрия, Франция);

• ремонт и содержание дорог (США, Великобритания, Австрия, Франция, Италия, Бельгия, страны Латинской Америки).

Оказание услуг в системе ЖКХ может осуществляться и на основе франчайзинга. Договора, заключаемые территориальными органами управления с небольшими фирмами, которые сохраняют практически полную хозяйственную самостоятельность. Взамен они обязаны отчислять в местный бюджет 5-10% своего дохода, вводить представителя местной власти в состав правления и рекламировать фирменный знак территориального органа.[[13]](#footnote-13)

# Глава 2 Основные направления в жилищной политике по управлению городским хозяйством в г. Калуге

Основным направлением жилищно-коммунальной реформы в крупных городах России является ликвидация муниципальной монополии. При этом, по моему мнению, недопустима замена муниципальной монополии частной. Это может привести лишь к существенному удорожанию услуг, хотя у частной монополии стимулы к снижению издержек и повышению качества услуг несколько сильнее, чем у муниципальной. Повышение качества услуг, как правило, требует увеличения затрат, что сказывается на цене. Но в данном случае, ее рост можно оправдать, поскольку речь идет не об удорожании услуги, а об ее замене другой, - лучшей.

В этом случае, деятельность частного монополиста на рынке жилищно-коммунальных услуг должна регулироваться местными органами исполнительной власти на основе отбора частных производителей услуг на конкурсной основе, а также регулирования цен и тарифов с учетом финансовых возможностей населения.

Однако главное направления реформ - расширение возможности приобретения услуг ЖКХ на свободном конкурентном рынке. При этом у населения появляется возможность самостоятельно выбирать и сами услуги и их производителя - муниципального или частного. Уже не руководствуясь старой схемой "бери что дают", потребитель сможет "наказать" поставщика дорогих или низкокачественных услуг, уйдя к его конкуренту.

При взаимоотношениях потребителей и частных производителей жилищно-коммунальных услуг муниципалитет не принимает непосредственного участия в сделке, однако устанавливает стандарты их качества. Эта модель в перспективе приемлема при предоставлении практически любых услуг ЖКХ при условии демонополизации рынка и развития контрактных отношений.

До сих пор основными производителями услуг ЖКХ в нашей стране являются государственные (муниципальные) жилищно-коммунальные предприятия, которыми ведают муниципальные службы. Объемы оказываемых ими услуг, ставки и тарифы жестко регулируются муниципалитетами. Такую практику нельзя считать совершенной. По мере развития рынка и становления присущих ему институтов, маркетинговые исследования спроса населения должны определить ассортимент услуг и их качество, регулируемое и рынком, и муниципальными службами.

Возникновение негативных тенденций во многом связано со слабой методологической проработкой системы антимонопольного регулирования и процессов приватизации.

Реформа ЖКХ имеет целью сокращение переходного периода, когда рыночные отношения находятся еще в начальной стадии своего формирования, создание нового хозяйственного механизма и системы управления ЖКХ еще не закончено, а объем реализации жилищно-коммунальных услуг не соответствует рациональным нормам.

К числу важнейших показателей, характеризующих развитие ЖКХ как системы обеспечения услугами, следует отнести:

а) уровень обеспечения услугами, то есть удельные объемы потребления услуг, степень охвата услугами ЖКХ потребителей и территории в целом;

б) качество обслуживания, измеряемое на базе объективных показателей (норм, нормативов);

в) самоокупаемость услуг ЖКХ (доля дотаций из бюджета);

г) оценка достаточности, качества и доступности услуг ЖКХ населением, определяющая уровень социальной напряженности, связанный с этой отраслью;

д) затратность услуг ЖКХ (удельный расход ресурсов на единицу услуг, потери ресурсов в сетях);

е) степень очистки выбросов в окружающую среду, уровень и эффективность их утилизации.

В условиях предельно жесткой ограниченности ресурсов реформа ЖКХ призвана обеспечить рост эффективности их использования, возмещение необходимых затрат организаций, предоставляющих услуги. Однако нельзя принять наблюдаемую в последние годы тенденцию перекладывания полностью на население всех проблем, связанных с финансированием преобразований в сфере ЖКХ.

"Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ" до сих пор не подкреплена соответствующими нормативными актами и положениями, регламентирующими экономические, правовые и иные отношения в сфере ЖКХ, намечены лишь общие направления реформ в ЖКХ субъектов Федерации.

Договоры на коммунальное обслуживание заключаются формально и не обеспечивают минимальных стандартов качества обслуживания. Не создан реальный механизм стимулирования ресурсосбережения. Инвестиции в коммунальное хозяйство снизились в два раза. Продолжает нарастать износ основных фондов в системе ЖКХ, снижаются устойчивость и надежность систем инженерного обеспечения.

Нельзя в современных условиях согласиться с основной идеей концепции, согласно которой "Единственным способом преодоления кризиса является изменение системы финансирования, то есть переход от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями во взаимной увязке с обеспечением социальной защиты малообеспеченных семей..".

Бесспорно необходимо возмещать рациональные затраты на производство жилищно-коммунальных услуг и организацию нормальной эксплуатационной деятельности предприятий ЖКХ. Однако невозможно уже сегодня делать это только за счет средств населения. При отсутствии объективного контроля и учета фактически предоставляемых населению услуг в количественном и качественном выражении, нельзя взимать с потребителей полную оплату не оказанных и недосказанных услуг ЖКХ (об этом свидетельствует низкое качество обслуживания потребителей), а также возмещать за счет средств населения капитальные вложения и потери тепла, воды, электроэнергии и т.д. из-за низкого качества ремонта, неэффективной эксплуатации инженерных сетей и т.д.

Необходимо создать нормативно-правовую базу регулирования взаимоотношений между производителями услуг, их потребителями и посредниками, определив их взаимную ответственность.

Переход ЖКХ от бюджетного дотирования к оплате в полном объеме услуг потребителями возможен только при условии опережающих темпов роста доходов граждан в реальном выражении по отношению к росту цен на услуги ЖКХ. Это связано со стабилизацией экономического положения в стране в целом, то есть с внешней средой ЖКХ. Реформа ЖКХ должна выступать как один из элементов общей реформы и государственной политики в сфере социальной защиты населения, как средство стабилизации социально-экономических процессов в обществе и составной элемент общей системы социально-экономического реформирования. При декларированном ранее подходе ее пытаются представить как самостоятельную реформу в определенной сфере.

Анализ показывает, что по Концепции реформирования ЖКХ 1997 г. государство снимает с себя ответственность за обеспечение контроля и управления процессами реформирования ЖКХ как составной сферы экономики страны. Эта реформа предполагала сохранение затратного механизма и смещение "центра тяжести" по оплате услуг ЖКХ с государства на налогоплательщиков.[[14]](#footnote-14)

Концепцией реформирования ЖКХ предусматривался регулярный пересмотр ставок оплаты жилья и тарифов на коммунальные услуги, не допуская уменьшения доли платежей населения в общем объеме финансирования затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг. При этом не учитывался научно-технический прогресс как основной фактор повышения эффективности ЖКХ и возможности снижения тарифов на основе высокоэффективных и ресурсосберегающих технологий.

Вызывают сомнения и другие тезисы Концепции по реформированию ЖКХ в РФ. Так, предлагается "... в ставку оплаты жилья, предоставляемого по договору найма в государственном и муниципальном жилищных фондах, включать не только плату за содержание и ремонт жилья, в том числе и капитальный, но и плату за его наем". Это противоречит ГК РФ. Указ Президента РФ №425 "О реформе жилищно-коммунального хозяйства РФ", а также "Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ", могут действовать только в части не противоречащей ГК РФ.

## 2.1. Экономические основы реформирования жилищно-коммунального хозяйства

### Реформа отношений собственности

Упорядочение отношений собственности во многом определяет степень экономической эффективности хозяйственных реформ. Во всем многообразии отношений собственности особое место занимает собственность на средства производства, определяющая сущность системы хозяйствования, характер распределения материальных благ .

До сих пор не решены многие проблемы, связанные с приватизацией собственности в государственном секторе ЖКХ. Согласно ГК РФ в РФ признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Имущество ЖКХ может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также в собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований (ст. 112 п. 1 и 2). При этом государственной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность) и субъектам РФ (республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам). Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью .

Одной из причин глубокого кризиса ЖКХ является нечеткое определение различных видов собственности, отношений владения, распоряжения и аренды, отношений собственников и менеджеров, а также передача государственного и муниципального имущества неэффективным собственникам.

В жилищно-коммунальной сфере до сих пор преобладает государственная (муниципальная) собственность. Лишь в последние годы в ЖКХ стали развиваться другие организационно-правовые формы хозяйственные товарищества и общества, индивидуальная предпринимательская деятельность, товарищества собственников жилья.

В соответствии с Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 "О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" к муниципальной собственности относятся: жилищный фонд и нежилые помещения в домах жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры, тепло-, электро-, газоснабжения, городского электрического транспорта, внешнего благоустройства и другие объекты непосредственно осуществляющие коммунальное обслуживание потребителей, а также жилищно-эксплуатационные, ремонтно-строительные и другие предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, ремонт и содержание объектов инженерной инфраструктуры и находящиеся на территории региональных органов власти, являются собственностью города, района и других административно-территориальных образований.

До 1991 г. основные фонды ЖКХ выступали объектом безальтернативной общественной собственности. Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ на 1992-1994 гг., Государственная целевая комплексная программа "Жилище" создали возможности для появления новых форм собственности в ЖКХ. Правовую базу для этого создали Законы РСФСР "О приватизации жилищного фонда в РСФСР" (4 июля 1991 г.); "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР" (3 июля 1991 г.);

"Об основах федеральной жилищной политики" (24 декабря 1993 г.); Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ (утверждены Указом Президента России от 24 декабря 1993 г. №2284); Основные положения Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 г., (утверждены Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. №1535).

Приватизация жилищного фонда является одним из важнейших элементов жилищной реформы. Ее необходимость была вызвана кризисным состоянием жилищного хозяйства, ростом очередей нуждающихся в улучшении жилищных условий, резким сокращением ассигнований из бюджетов различных уровней на эти цели и покрытие расходов жилищно-эксплуатационных организаций.

Основной задачей жилищной реформы является создание эффективных механизмов решения жилищных проблем населения на экономико-правовой, социально-психологической и нравственной основе, подразумевающей реализацию прав граждан на жилище и обеспечение социальной защиты различных слоев населения.

«Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ" и "Основными положениями государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 г.", был значительно расширен перечень объектов ЖКХ (по сравнению с аналогичной программой 1992 г.), приватизация которых осуществляется по решению местных органов исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с местными программами приватизации. К этим объектам ЖКХ относятся:

• объекты и предприятия городского пассажирского транспорта, организации по их ремонту;

• банно-прачечное хозяйство;

• городские свалки, мусороперерабатывающие заводы;

• объекты инженерной инфраструктуры городов, районов и иных административно-территориальных образований.

Появление в сфере ЖКХ хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм потребовало пересмотра всей системы договорных отношений.

Если в уставный капитал приватизируемого предприятия не включен жилищный фонд, то целесообразна его передача в муниципальную собственность, причем соответствующие органы местного самоуправления должны принять его на баланс и заключать договоры с предприятиями по содержанию указанных объектов при сохранении, в случае необходимости договорных взаимоотношений с бывшим балансодержателем, предусматривающих его обязательства по содержанию объектов жилищной сферы .

Говоря о приватизации нельзя не затронуть вопрос земельных отношений.

Согласно ст. 12 Земельного Кодекса РСФСР предприятиям, учреждениям и организациям независимо от формы собственности и сферы их деятельности земельные участки предоставлялись в бессрочное (постоянное) пользование. С 1992 г. граждане и юридические лица при приватизации государственных и муниципальных предприятий, а также при их расширении получили право приобретать предоставленные им земельные участки в собственность. При этом не подлежат продаже земли общего пользования в населенных пунктах (площади, улицы, проезды, дороги, набережные, парки, лесопарки, скверы, бульвары, водоемы, пляжи). Указанная мера с 1992 г. закреплена Земельным кодексом.

До недавнего времени не приватизировались предприятия и организаций, занимающееся эксплуатацией зеленых насаждений, уличной уборкой, сбором и вывозом бытовых отходов. Новым направлением в формировании рыночных структур хозяйствования и управления в жилищно-коммунальной сфере стало образование на базе предприятий ЖКХ акционерных обществ. В ряде регионов России на базе областных объединений (ТПО) ЖКХ образованы акционерные общества (корпорации) по жилищно-коммунальному обслуживанию территорий.

Однако, такая приватизация в настоящее время малопривлекательна. Из-за убыточности или бездоходности самый низкий спрос на открытых аукционах в 1994-1997 гг. был предъявлен к акциям предприятий и организаций коммунальной инфраструктуры .

Приватизация в жилищно-коммунальной отрасли может способствовать повышению качества, надежности и экологической безопасности услуг. Однако основой приватизации. является создание конкурентоспособных предприятий ЖКХ, способных при высоком качестве и экологической безопасности услуг обеспечить их рентабельность на базе снижения затрат на их производство и реализацию.

Для создания конкурентоспособных предприятий ЖКХ при их приватизации особого внимания заслуживает изучение следующих вопросов :

• предусматривает ли приватизация полную или частичную передачу функций обслуживания при сохранении муниципальной ответственности за их объем и качество;

• в какой части может быть приватизирована вспомогательная деятельность;

• как приватизация повлияет на местный бюджет и налоговую базу;

• заинтересуют ли приватизируемые объекты ЖКХ частных предпринимателей;

• гарантируется ли сохранение (или улучшение) уровня качества, а также объем услуг при их передаче частным фирмам;

• не произойдет ли в результате приватизации значительного увеличения расходов граждан на данный вид услуг из-за их монополизации.

При приватизации неприбыльных услуг необходимы гарантии субсидирования частных фирм.

Особого внимания в ЖКХ заслуживает вариант, при котором арендатором государственного (муниципального) имущества выступает трудовой коллектив. Владея имуществом, он обретает хозяйственную самостоятельность, становится собственником продукта дохода и накопленного имущества. Работники участвуют в управлении предприятием. Расходы такого предприятия прямо зависят от полученных доходов, угроза банкротства заставляет снижать расходы, сокращать штаты и существенно дифференцировать зарплату и т.д. Однако, в настоящее время арендная форма хозяйствования в ЖКХ практически сведена на нет. Это прежде всего связано с отсутствием соответствующего законодательства.

Совершенствование нормативно-правовой базы и разработка действенного механизма хозяйственных взаимоотношений местных органов исполнительной власти с государственными (муниципальными) предприятиями ЖКХ позволит создать основу для эффективного развития государственного сектора в сфере жилищно-коммунального обслуживания.

17 сентября 2001 Правительством РФ была утверждена Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы, которая направлена на продолжение преобразований в жилищной сфере, начатых в рамках реализации Государственной целевой программы "Жилище", одобренной постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 20 июня 1993 г. N 595, и Основных направлений нового этапа реализации Государственной целевой программы "Жилище", одобренных Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 г. N 431.

В результате осуществления намеченных мероприятий были созданы правовые и организационные основы государственной жилищной политики, определены ее приоритетные направления и отработаны механизмы их реализации.

Сформирована нормативно-правовая база, которая является основой для дальнейших преобразований в жилищной сфере. За период реализации указанных программных документов было принято более 230 законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы, связанные с жилищным строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, обеспечением прав собственности и сделками в жилищной сфере в условиях развивающихся рыночных отношений.

Проведенные реформы обеспечили коренной поворот от планово-административных методов регулирования к рыночным механизмам при соблюдении принципов обеспечения социальных гарантий в области жилищных прав малоимущих граждан и иных категорий населения, установленных законодательством Российской Федерации. Право собственности на жилье, а также рынок жилья стали неотъемлемой частью отношений в данной сфере.[[15]](#footnote-15)

Кардинальным образом изменилась структура жилищного фонда Российской Федерации по формам собственности, сформирован новый слой собственников как социальная база жилищной реформы.

В результате принятия Закона РСФСР "О приватизации жилищного фонда в РСФСР" доля частного жилищного фонда в 2000 году составила более 63 процентов по сравнению с 33 процентами в 1990 году, а доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась с 67 до 34,8 процента.

По экспертной оценке, в крупных городах России ежегодно осуществляются сделки, в которые вовлечено 1,5 - 2 процента квартир, находящихся в частной собственности, что является существенным показателем для начального этапа функционирования рынка жилья.

Радикальные изменения произошли в системе финансирования жилищного строительства, основную роль стали играть частные и индивидуальные застройщики. Доля жилья, вводимого государственными и муниципальными предприятиями и организациями, сократилась с 80 процентов в 1990 году до 19 процентов в 2000 году, в том числе предприятиями федеральной собственности до 7,5 процента. При этом, доля жилья, вводимого предприятиями и организациями частной формы собственности и индивидуальными застройщиками, в общем объеме строительства составляет уже более 60 процентов, в том числе доля жилья, вводимого индивидуальными застройщиками, увеличилась более чем в 4 раза и достигла почти 43 процентов.

Приоритетной формой участия федерального бюджета в обеспечении жильем населения была признана поддержка отдельных категорий граждан, перед которыми государство имеет определенные обязательства в решении их жилищных проблем, через предоставление им субсидий на приобретение жилья.

С использованием бюджетных источников продолжалось строительство и предоставление на льготных условиях жилья наиболее нуждающимся категориям населения, хотя и более медленными темпами. Численность семей, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий, уменьшилась в 1990-2000 годах с 9,45 млн. семей до 5,9 млн. семей, при этом средняя обеспеченность жильем увеличилась на 2,8 кв. метра общей площади и составила 19,3 кв. метра на человека.

Осуществлялось реформирование жилищно-коммунального хозяйства, направленное на создание эффективного механизма управления отраслью и снижение издержек по предоставлению услуг.

Повышение эффективности работы жилищно-коммунального хозяйства в первую очередь было связано с постепенным переводом отрасли на режим безубыточного функционирования, переходом к полной оплате потребителями услуг, ликвидацией перекрестного субсидирования тарифов на коммунальные услуги. Доля платежей населения в покрытии затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг возросла более чем в 20 раз и достигла 62,3 процента.

Успешно реализуется программа адресной социальной помощи в виде субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг (жилищных субсидий) гражданам с низкими доходами. В настоящее время более 7,2 процента семей с наименьшими доходами получают такие субсидии.[[16]](#footnote-16)

Введение системы федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, энергосберегающих технологий в жилищно-коммунальном хозяйстве позволило снизить долю дотаций на него в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем наряду с указанными положительными результатами преобразований в жилищной сфере ряд поставленных задач не удалось осуществить в полном объеме. Кроме того, в ходе проведения государственной жилищной политики выявились новые проблемы, требующие их обязательного решения.

Несмотря на то, что в регионах были успешно апробированы намеченные преобразования, не удалось сформировать экономических стимулов для их широкомасштабной реализации во всех регионах страны.

Темпы решения жилищных проблем в субъектах Российской Федерации недостаточны, что может привести к обострению социальной ситуации в стране. В связи с этим необходимо резко ускорить внедрение новых экономических и финансовых механизмов в жилищном строительстве, управлении жилищным фондом и коммунальной инфраструктурой жилищного сектора.

Программа разработана в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2001 г. N 346-р и является основополагающим программным документом по дальнейшим преобразованиям в жилищной сфере.

В долгосрочной перспективе (после 2010 года) необходимо обеспечить устойчивое функционирование жилищного сектора, которое позволит удовлетворять жилищные потребности населения без существенного участия федерального центра и привлечения значительных объемов бюджетных средств.

Роль государства должна быть ограничена регулированием отношений в области осуществления прав на недвижимость в жилищной сфере, установлением строительных норм и правил и основных принципов градорегулирования. При этом средства федерального бюджета будут использоваться исключительно на цели обеспечения жильем определенных категорий граждан и социальную защиту населения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления должны отвечать за содержание и использование муниципального жилищного фонда, функционирование и развитие муниципальных объектов коммунального хозяйства, создавать условия для жилищного строительства.

Средства местных бюджетов в первую очередь должны будут направляться на обеспечение социальным жильем малоимущих граждан и развитие коммунальной инфраструктуры.

Проблемы переходного периода требуют участия федерального центра как через совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы в жилищной сфере и стимулирование проведения на местах ряда организационных мероприятий, так и через непосредственное использование средств федерального бюджета для решения некоторых основных задач.

Безотлагательного решения требует проблема кризисного состояния объектов и сетей и неэффективного управления жилищно-коммунальным хозяйством.

Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса обусловлено его дотационностью и неудовлетворительным финансовым положением, высокой затратностью, отсутствием экономических стимулов снижения издержек на производство жилищно-коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и, как следствие, высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов.

Износ коммунальной инфраструктуры составляет более 60 процентов, около четверти основных фондов полностью отслужили свой срок. Количество аварий выросло за 10 лет примерно в 5 раз и составило в 2000 году 70 аварий на 100 километров сетей водоснабжения и 200 аварий на 100 километров сетей теплоснабжения. Объем ветхого и аварийного жилищного фонда составляет около 50 млн. кв. метров. По оценке, для его ликвидации и переселения граждан потребуется около 160 млрд. рублей.

Сохраняется высокая зависимость производителей жилищно-коммунальных услуг от бюджетных дотаций, в 1999 году доля расходов на дотации в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составила 19,4 процента против 26,2 процента в 1994 году.

Проблема усугубляется большим размером задолженности в жилищно-коммунальном хозяйстве, образовавшейся в первую очередь в результате невыполнения своих обязательств бюджетами всех уровней. Объем дебиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального хозяйства составил на конец 2000 года 168,1 млрд. рублей, в то же время объем их кредиторской задолженности превысил 245,1 млрд. рублей.

Остается нерешенной проблема обеспечения доступности жилья для граждан с разным уровнем дохода.

Сокращение объемов строительства государственного и муниципального жилья и соответственно уменьшение количества квартир, предоставляемых бесплатно очередникам, приватизация большей части жилищного фонда и переход к рыночным принципам реализации прав граждан на жилище оказались не обеспечены необходимыми правовыми условиями, а также финансовыми и организационными мерами.

Хотя в законодательном порядке введено понятие "государственный и муниципальный фонд социального использования", фактически составляющий более 34 процентов всего жилищного фонда, в реальной практике не удалось сформировать принципы его предоставления и использования.

Права квартиросъемщиков остаются практически равнозначными существующим правам собственников, что подтверждается резким замедлением темпов приватизации жилья в последние годы. Отсутствие реальных договорных отношений препятствует реализации прав как нанимателей, так и наймодателей.[[17]](#footnote-17)

Очень медленно развивается частный арендный фонд (жилищный фонд, находящийся в частной собственности, предоставляемый по договору найма или аренды), отсутствуют механизмы долгосрочного ипотечного кредитования граждан для целей приобретения жилья, что в перспективе может серьезно ограничить миграционные процессы и развитие рынка рабочей силы.

В жилищной сфере до сих пор величина расходов, связанных с оформлением сделок, составляет значительную долю от стоимости жилья (до 10 процентов), а процедура их оформления занимает длительное время.

Решение этой проблемы требует участия федерального центра для законодательного определения жилищных прав граждан и механизмов их реализации, включая права собственности, найма, аренды, ипотеки, а также прав малоимущих граждан на обеспечение бесплатно или за доступную плату жильем по договору социального найма, прав на получение бюджетных жилищных субсидий, для определения правовых условий развития инфраструктуры рынка жилья и кредитно-финансовых механизмов приобретения гражданами жилья.

Необходимо также решить проблему снижения объемов жилищного строительства и несоответствия стоимости жилья платежеспособному спросу населения.

Объем жилищного строительства за последний период составляет ежегодно 30-32 млн.кв.метров, или 41-44 процента, от объема, достигнутого в 1987 году, когда на территории Российской Федерации был обеспечен ввод в эксплуатацию 72,8 млн.кв.метров общей площади жилья. Основной причиной снижения объемов ввода в эксплуатацию жилья являются ограниченные возможности привлечения прямых государственных, муниципальных и частных инвестиций и недоступность кредитных ресурсов.

Не решена поставленная в федеральной целевой программе "Свой дом", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 1996 г. N 753, задача снизить за счет использования более эффективных строительных технологий и материалов стоимость 1 кв.метра общей площади жилья, которая не должна превышать 2-месячного среднего денежного дохода на душу населения. Сегодня в среднем по России стоимость 1 кв.метра жилья на первичном рынке в 2-3 раза выше установленного показателя.

Существующая в настоящее время в большинстве регионов страны система градорегулирования и землепользования не стимулирует привлечение частных инвестиций в жилищное строительство.

Возможности рационального перераспределения жилищного фонда и объемы нового жилищного строительства в целом не соответствуют платежеспособному спросу населения.

Решение этой проблемы требует участия федерального центра в формировании необходимой законодательной и нормативно-правовой базы с целью упрощения процедур предоставления земельных участков под застройку и получения разрешения на строительство и создания иных благоприятных условий для привлечения инвестиций в жилищное строительство.

Остро стоит проблема выполнения государством своих обязательств по обеспечению жильем определенных категорий граждан.

Законодательством Российской Федерации определены некоторые категории граждан, обязательства по обеспечению жильем которых взяло на себя государство.

Кроме того, в рамках реализации государственной политики в других сферах (демографической, миграционной и т.п.) государством принимаются обязательства по содействию в улучшении жилищных условий иным категориям граждан.

Ранее принятые решения во многом не соответствуют бюджетным возможностям государства, что снижает не только уровень обеспечения социальных гарантий, но и степень доверия граждан к ним. Необходимо уточнить действующие обязательства государства по обеспечению жилыми помещениями отдельных категорий граждан и сформировать единые принципы и механизмы оказания поддержки различным категориям граждан за счет бюджетных средств.

Существующая практика подтвердила, что наиболее эффективной формой исполнения государством обязательств по обеспечению граждан жильем является предоставление бюджетных субсидий на приобретение жилья с использованием механизма государственных жилищных сертификатов. Наиболее последовательно этот подход реализован в федеральной целевой программе "Государственные жилищные сертификаты", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. N 71.

Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем различных категорий граждан за счет средств федерального бюджета целесообразно в дальнейшем организовать в рамках данной Программы. Это позволит использовать наиболее эффективные и уже апробированные механизмы, скоординировать деятельность различных министерств и ведомств - государственных заказчиков соответствующих подпрограмм, обеспечить согласованность при принятии решений о распространении данных государственных обязательств на иные категории граждан и о распределении средств на эти цели с учетом реальных возможностей федерального бюджета.

Необходимость ускоренного перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы определяет целесообразность использования программно-целевого метода для решения указанных проблем, поскольку они:

* входят в число приоритетов для формирования федеральных целевых программ, а их решение позволяет обеспечить возможности для улучшения жилищных условий и качества жизни населения, предотвратить чрезвычайные ситуации, связанные с функционированием систем жизнеобеспечения, создать условия для устойчивого развития жилищно-коммунального хозяйства, эффективного функционирования рынка жилья;
* носят межотраслевой и межведомственный характер и не могут быть решены без участия федерального центра;
* не могут быть решены в пределах одного финансового года и требуют бюджетных расходов капитального характера, а также расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в течение 8-10 лет;
* носят комплексный характер и их решение окажет значительный мультипликативный эффект на социальное благополучие в обществе, общее экономическое развитие и рост производства.

В результате реализации Программы должен быть завершен переход от начальной стадии реформ в жилищной сфере, определившей принципиальные направления ее развития, к стадии последовательной реализации намеченных мероприятий и расширения масштабов преобразований, апробированных на практике и направленных на развитие и совершенствование рыночных финансовых механизмов и форм кредитования в жилищной сфере, защиту имущественных прав инвесторов, кредиторов и заемщиков, а также на улучшение жилищных условий граждан с разным уровнем доходов.

Реализация Программы будет осуществляться по следующим направлениям:

* жилищно-коммунальное хозяйство;
* обеспечение доступности жилья;
* жилищное строительство;
* текущие обязательства государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.[[18]](#footnote-18)

Основной целью Программы является комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающих доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем.

Для достижения этой цели в рамках Программы должны быть решены следующие основные задачи:

в области жилищно-коммунального хозяйства - обеспечение устойчивого и эффективного функционирования и развития жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации и усиление адресной социальной поддержки населения, связанной с оплатой жилья и коммунальных услуг;

в области обеспечения доступности жилья - развитие эффективного рынка жилья и финансовых механизмов, обеспечивающих доступность жилья для граждан с достаточной платежеспособностью, а также поддержка малоимущих граждан в улучшении жилищных условий за счет средств местных бюджетов в пределах установленных социальных стандартов;

в области жилищного строительства - обеспечение роста темпов жилищного строительства и реконструкции жилья, приведение его структуры и технических характеристик в соответствие со спросом и потребностями населения, повышение качества и эффективности жилищного строительства;

в части выполнения текущих обязательств государства по обеспечению жильем граждан - обеспечение жильем в наиболее эффективной форме за счет средств федерального бюджета отдельных категорий граждан, определенных законодательством Российской Федерации, в соответствии с объемом государственных обязательств.

Для решения основной задачи в области развития жилищно-коммунального хозяйства необходимо осуществить:

демонополизацию управления и содержания жилищного фонда, обеспечение равных конкурентных условий для всех субъектов хозяйствования при предоставлении жилищных услуг;

создание до конца 2003 года устойчивых бездотационных механизмов финансирования содержания жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры при обеспечении социальной защиты населения с низкими доходами исходя из установленных единых стандартов субсидирования граждан (социальная норма площади жилья и нормативы потребления коммунальных услуг, предельно допустимая доля платежей населения от дохода) в зависимости от уровня их дохода (материального положения);

усиление возможностей населения влиять на объем и качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг путем предоставления адресных жилищных субсидий непосредственно гражданам, нуждающимся в социальной поддержке при оплате жилищно-коммунальных услуг;

прекращение в 2003 году перекрестного субсидирования тарифов на коммунальные услуги для различных групп потребителей;

внедрение эффективных методов регулирования деятельности предприятий коммунального комплекса - локальных естественных монополий;

обеспечение прозрачности, последовательности и прогнозируемости процедур изменения тарифов;

содействие становлению системы профессиональной подготовки управляющих недвижимостью, разработке и внедрению методологической базы такого рода деятельности;

внедрение энергосберегающих технологий в жилищно-коммунальном хозяйстве;

обеспечение инвестиционной привлекательности отрасли для частных капитальных вложений на основе совершенствования тарифного регулирования и эффективного использования платежей за предоставляемые услуги, создание условий для внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий;

разработку нормативно-правовой базы для привлечения инвестиций, в том числе в форме концессий, на развитие объектов коммунальной инфраструктуры, а также привлечения кредитных ресурсов, в том числе внешних займов по программам международных финансовых организаций;

решение проблемы накопленной дебиторской и кредиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального хозяйства, создание механизмов, не допускающих ее возникновения в будущем.

Для решения основной задачи в области обеспечения доступности жилья необходимо осуществить:

* укрепление гарантий прав собственников жилья, а также прав добросовестных приобретателей жилья, совершенствование законодательства Российской Федерации с целью упорядочения прав членов семьи собственника жилого помещения;
* изменение роли и содержания института социального найма государственного и муниципального жилья;
* изменение жилищного законодательства с целью совершенствования механизмов защиты прав нанимателей и арендаторов на рынке жилья;
* совершенствование механизмов защиты прав потребителей услуг в жилищной сфере;
* разработку законодательной и нормативно-правовой базы, необходимой для развития системы долгосрочного ипотечного жилищного кредитования населения, вторичного рынка ипотечных кредитов и рынка эмиссионных ипотечных ценных бумаг;
* создание условий для долгосрочных жилищных накоплений граждан и установление государственного контроля за различными формами привлечения средств населения для финансирования жилищного строительства и приобретения жилья (строительно-сберегательные кассы, кредитные союзы, товарищества и другие организации, не имеющие лицензий кредитных организаций, но выполняющие их функции);
* совершенствование функционирования системы административных (государственных и муниципальных) органов и развитие частных профессиональных институтов по обслуживанию рынка недвижимости в жилищной сфере, совершенствование судебной системы.

Для решения основной задачи в области развития жилищного строительства необходимо осуществить:

* создание эффективных экономических механизмов притока частных инвестиций в жилищное строительство;
* обеспечение потребности жилищного строительства в качественных, экологически чистых, современных по дизайну видах продукции и материалов, отвечающих по ассортименту и номенклатуре платежеспособному спросу различных слоев населения как на элитное жилье, так и на качественные жилые дома для граждан с невысокими доходами;
* переход к современным эффективным и энергосберегающим архитектурно-строительным системам;
* реформирование и перепрофилирование предприятий строительной индустрии, включая модернизацию предприятий крупнопанельного домостроения и домостроительных комбинатов;
* формирование последовательной налоговой политики, стимулирующей финансирование строительства жилья за счет кредитов банков и других кредитных организаций, но исключающей предоставление необоснованных налоговых льгот и освобождений для отдельных участников рынка жилья (граждан, застройщиков, инвесторов, кредиторов и т.д.);
* создание правовых условий для снижения рисков коммерческих банков при кредитовании строительства и реконструкции жилья;
* создание условий для формирования эффективных рынков земельных участков под застройку, рынков подрядных работ и стройматериалов;
* внедрение экономических рычагов, обеспечивающих своевременность завершения и сдачи в эксплуатацию строящихся объектов, передачу не завершенных строительством объектов эффективным застройщикам;
* упрощение административных процедур согласования новых строительных проектов, получения разрешительной документации и контроля за осуществлением строительства жилых домов;
* привлечение инвесторов путем усиления правовых гарантий землепользования и застройки, переход от административного целевого предоставления участков к регулированию землепользования и застройки на принципах правового зонирования за счет установления градостроительных регламентов по видам и параметрам застройки;
* реализацию эффективной антимонопольной политики на рынках стройиндустрии, перепрофилирование или закрытие нерентабельных бесперспективных производств с учетом социальных последствий;
* формирование организационно-методической основы для организации системы мониторинга опасных природно-техногенных процессов и координации разработок в области защиты объектов жилищного строительства от этих процессов.[[19]](#footnote-19)

Для решения основной задачи в части выполнения текущих обязательств государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан необходимо осуществить:

* обеспечение жильем отдельных категорий граждан, определенных законодательством Российской Федерации или иными нормативными правовыми актами федерального уровня;
* совершенствование форм государственной поддержки населения в целях улучшения жилищных условий.

Программные мероприятия направлены на реализацию поставленных задач и подразделяются на мероприятия по совершенствованию законодательной и нормативно-правовой базы, организационные мероприятия, а также мероприятия по финансированию капитальных и других расходов за счет средств федерального бюджета. В качестве критериев успешности решения поставленных задач будут использоваться целевые показатели и разработана система подробных индикаторов.

**Жилищно-коммунальное хозяйство**

Среди программных мероприятий по совершенствованию законодательной и нормативно-правовой базы наиболее важными являются внесение изменений в федеральные законы "Об основах федеральной жилищной политики" и "О товариществах собственников жилья" и разработка нормативных документов, связанных с совершенствованием процедур тарифного регулирования предприятий коммунального хозяйства - локальных естественных монополистов. Необходимо также внести изменения в законодательные и иные нормативные акты с целью упорядочения предоставления льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и перехода к механизму адресной поддержки граждан по принципу жилищных субсидий, ликвидации перекрестного субсидирования тарифов на коммунальные услуги для различных групп потребителей, упорядочения отнесения затрат на себестоимость продукции и услуг предприятий коммунального хозяйства.

Расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по совершенствованию нормативно-правовой базы в рамках этого направления составят 17,5 млн. рублей.

Организационные мероприятия будут направлены на реформирование экономических отношений в отрасли с целью обеспечения эффективного использования имеющихся финансовых ресурсов, а также на привлечение частных инвестиций. Основная часть программных мероприятий должна быть реализована на региональном уровне и муниципальном уровне при методическом и техническом содействии на федеральном уровне.

Переход к целевой адресной помощи гражданам через механизм жилищных субсидий и существенное возрастание потребности в средствах на предоставление жилищных субсидий при переходе к бездотационному функционированию объектов жилищно-коммунального хозяйства потребует совершенствования механизма учета этих потребностей в рамках реформирования межбюджетных отношений, создания информационной системы платежей и субсидий. Будет определена возможность прямого участия федерального бюджета в финансировании реализации программы жилищных субсидий и определены оптимальные механизмы такого участия. Будет внедряться система социальных счетов граждан (на первом этапе реализации Программы - в экспериментальном порядке в ряде субъектов Российской Федерации), на которые будут перечисляться все виды персонифицированной социальной помощи государства, в том числе жилищные субсидии.

В сфере управления жилищным фондом должно быть завершено разграничение функций собственника жилищного фонда и функций профессионального управления и обслуживания. Фактически сложившая монополия на услуги по управлению жилищным фондом должна быть разрушена. Необходимо прекратить практику, когда органы местного самоуправления в лице своих структурных подразделений выполняют хозяйственные функции по управлению жилищным фондом. Необходимо также внести ясность в балансовую принадлежность жилищного фонда, который сегодня, как правило, находится на балансе муниципальных организаций, в том числе и его приватизированная часть. Основная часть жилищного фонда будет передаваться на баланс товариществ собственников жилья. Будет реализован комплекс мер по повышению привлекательности создания товариществ собственников жилья и иных объединений собственников (например, товариществ собственников молодежных жилищных комплексов).

В короткие сроки будет завершен переход к реальным договорным отношениям между всеми участниками рынка услуг по управлению жилищным фондом и его обслуживанию. Будет обеспечен равный доступ предприятий всех форм собственности на рынок этих услуг на конкурсной основе. Конкурсы по управлению жилищным фондом и его обслуживанию должны быть публичными и проводиться с заранее известной периодичностью. На первом этапе реализации Программы муниципальные предприятия должны быть акционированы. На втором этапе начнется выборочная приватизация предприятий по управлению жилищным фондом и его обслуживанию.[[20]](#footnote-20)

Рост числа товариществ собственников жилья будет способствовать развитию рынка услуг по профессиональному управлению жилищным фондом. Управляющие компании должны получить все полномочия по финансовому планированию развития недвижимости, находящейся в их управлении, при условии соблюдения установленных норм и правил, осуществлять поиск и привлечение частных инвестиций.

В сфере организации предоставления коммунальных услуг необходимо создать систему тарифного регулирования, которая будет стимулировать предприятия к снижению издержек и повышению качества предоставляемых услуг, а также обеспечивать им возможность привлечения долгосрочных частных инвестиций.

В течение первого этапа реализации Программы во всех муниципальных образованиях должны быть созданы органы по регулированию тарифов муниципальных предприятий, предоставляющих основные коммунальные услуги, либо эти функции должны быть переданы на договорной основе соответствующему регулирующему органу на уровне субъекта Российской Федерации. Будет обеспечено повышение профессионального уровня регулирующих органов, разработаны и внедрены формализованные процедуры их деятельности.

Будет продолжена работа по развитию практики экспертизы и аудита тарифов коммунальных предприятий, что должно стать составной частью процедур тарифного регулирования. Будут сформулированы основные требования, которым должны соответствовать проводимые работы, определены условия их финансирования за счет внешних для предприятия источников в целях обеспечения объективности результатов экспертизы и аудита.

В рамках организационных мероприятий на федеральном уровне будет оказана методическая и техническая помощь в работе органов тарифного регулирования на региональном и муниципальном уровне.

Будет оказываться поддержка внедрению прогрессивных энергосберегающих технологий.

Организационные мероприятия не потребуют выделения дополнительных бюджетных средств.

Программные мероприятия, связанные с финансированием за счет бюджетных средств, в том числе средств федерального бюджета, направлены на преодоление последствий недофинансирования отрасли, что привело к сверхнормативному износу основных фондов, а также на повышение эффективности предоставления жилищных субсидий.

Завершение перехода к полной оплате жилищно-коммунальных услуг населением и введение механизма адресного предоставления жилищных субсидий снизит потребность в бюджетных средствах на дотирование жилищно-коммунального хозяйства.

Будет погашена задолженность федерального бюджета по услугам коммунального хозяйства.

Реализация мероприятий Программы по этому направлению будет осуществлена, в том числе путем софинансирования проектов Международного банка реконструкции и развития "Городское водоснабжение и канализация" с объемом кредитных ресурсов 122,5 млн. долларов США для 14 городов и "Реконструкция систем городского теплоснабжения" с объемом кредитных ресурсов 85 млн. долларов США для 8 городов. Общий объем софинансирования по двум проектам за счет средств федерального бюджета составит 0,82 млрд. рублей.

Механизм проведения преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве и механизм финансирования программных мероприятий по его модернизации будет разработан в рамках подпрограмм "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" и "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда".

Целью подпрограммы "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации" является повышение устойчивости и эффективности функционирования жилищно-коммунального комплекса, улучшение качества жилищно-коммунальных услуг с одновременным снижением нерациональных затрат (в том числе за счет реализации мероприятий по энергосбережению), усиление адресности социальной защиты населения в части оплаты жилищно-коммунальных услуг на основе перехода к новой экономической модели реформы жилищно-коммунального комплекса.

Неотъемлемой частью подпрограммы будет являться система мер по повышению инвестиционной привлекательности отрасли на основе развития рыночных механизмов ее функционирования, а также мероприятия по финансовой стабилизации отрасли, включая решение проблемы накопленной задолженности. Бюджетные средства будут использоваться не только как источник капитальных вложений, но и как инструмент, позволяющий отработать и запустить рыночные механизмы финансирования отрасли, которое в будущем будут осуществляться в основном на основе частных прямых и заемных инвестиций.

Целью подпрограммы "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда" является обеспечение жильем граждан, проживающих в домах, признанных непригодными для постоянного проживания. При этом намечается осуществить до 2010 года ликвидацию существующего аварийного жилищного фонда, признанного таковым на начало 2000 года в объеме 8,2 млн.кв.метров.

Из федерального бюджета на реализацию мероприятий данного направления планируется выделение 5,77 млрд.рублей. Кроме того, за счет средств всех бюджетов должны быть профинансированы жилищные субсидии на оплату коммунальных услуг в размере 332 млрд.рублей.[[21]](#footnote-21)

**Обеспечение доступности жилья**

Среди программных мероприятий по совершенствованию нормативно-правовой базы наиболее важными являются принятие нового Жилищного кодекса Российской Федерации и разработка нормативных правовых документов, обеспечивающих реализацию его положений (типовой договор социального найма, правила признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий и т.п.). Будут подготовлены необходимые изменения и дополнения в Гражданский и Налоговый кодексы Российской Федерации, в федеральные законы "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", "Об ипотеке (залоге недвижимости)" и "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", разработаны новые законопроекты, регулирующие вопросы обращения эмиссионных ипотечных ценных бумаг, защиты прав и законных интересов граждан и их объединений, вкладывающих денежные средства в строительство и приобретение жилья, иные нормативные правовые акты, целью которых является повышение эффективности рынка жилья и стимулирование предоставления долгосрочных ипотечных кредитов населению.

Будут подготовлены нормативные документы:

обеспечивающие единые основания признания граждан нуждающимися в получении жилья или улучшении жилищных условий при содействии органов государственной власти и местного самоуправления;

обеспечивающие завершение перехода к прямой финансовой поддержке граждан, нуждающихся в получении жилья или улучшении жилищных условий, через предоставление им адресных субсидий на приобретение жилья и устанавливающие четкую регламентацию процедур по их предоставлению с единым методическим подходом по определению размеров субсидий и контролю за их распределением и использованием.

На научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, связанные с совершенствованием нормативно-правовой базы по данному направлению, будет направлено 35 млн. рублей.

В рамках проведения организационных мероприятий предусматривается оказание содействия в профессиональной подготовке участников рынка жилья, в том числе страховых компаний, и совершенствование функционирования административных и судебных органов в целях обеспечения равных условий деятельности и защиты законных интересов всех участников рынка.

Намечается создание автоматизированной информационно-аналитической системы рынка жилья, которая позволит обеспечить заинтересованные органы государственной власти и местного самоуправления, коммерческие структуры и население достоверной и своевременной информацией о спросе и предложении на рынке жилья, о состоянии и тенденциях его развития, ценовой ситуации на различных сегментах рынка, другой информацией, необходимой для разработки и реализации федеральных целевых программ, формирования жилищной, миграционной, инвестиционной, налоговой политики, развития системы ипотечного кредитования и решения других вопросов хозяйственной деятельности в жилищной сфере.

Будет совершенствоваться система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обеспечивающая доверие к сведениям Единого реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и конфиденциальность сведений о зарегистрированных правах на объекты недвижимости.

Организационные мероприятия не потребуют выделения дополнительных бюджетных средств.

Программные мероприятия, связанные с финансированием за счет бюджетных средств, в том числе за счет средств федерального бюджета, будут реализовываться в рамках подпрограммы "Свой дом", целью которой является создание финансовых механизмов ипотечного жилищного кредитования населения, привлечения долгосрочных ресурсов в эту сферу и развитие соответствующей инфраструктуры. В рамках подпрограммы предусматривается направить за счет средств федерального бюджета до 9 млрд. рублей на предоставление государственных гарантий по заимствованиям открытого акционерного общества "Агентство по ипотечному жилищному кредитованию".[[22]](#footnote-22)

**Жилищное строительство**

Среди программных мероприятий, связанных с совершенствованием нормативно-правовой базы, наиболее важными являются внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, иные нормативные правовые акты, направленные на упорядочение и упрощение порядка согласования и реализации инвестиционных проектов, обеспечение условий для формирования и комплексной подготовки земельных участков под жилую застройку, а также разработка проектов нормативных правовых актов, регулирующих вопросы межевания и землеустройства, предоставления долгосрочных прав (собственности, долгосрочной аренды) на земельные участки для жилищного строительства до начала проектирования или строительства, в том числе с использованием конкурсных процедур.

Предполагается подготовить и принять на федеральном уровне закон о правовом зонировании территорий и нормативные правовые акты по вопросам реализации инвестиционно-строительных проектов.

Будет создана нормативно-правовая база для формирования единых объектов недвижимости, включающих земельный участок и расположенные на нем здания, строения и сооружения.

Затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по совершенствованию нормативно-правовой базы составят 10,5 млн. рублей.

Организационные мероприятия будут направлены на:

использование в жилищном строительстве прогрессивных технологий, современных архитектурно-строительных и градостроительных решений;

дебюрократизацию процедур контроля и надзора за соблюдением строительных норм и правил, требований экологической и иных видов безопасности, а также лицензирования определенных законодательством видов деятельности;

методическое содействие развитию системы страхования строительных рисков и профессиональной ответственности строителей;

совершенствование процедур регистрации залога земельных участков под застройку и объектов, не завершенных строительством;

стимулирование принятия на региональном и местном уровне нормативных правовых актов по вопросам градостроительной деятельности и введения правил землепользования и застройки, проведения межевания, а также взаимодействия органов местного самоуправления с населением в процессе принятия градостроительных решений;

методическое содействие при подготовке необходимой документации для продажи на торгах прав на земельные участки как объекты недвижимости и их использования в качестве залога при получении кредита на жилищное строительство;

методическую поддержку реализации демонстрационных проектов модернизации жилых зданий.

Организационные мероприятия не потребуют выделения дополнительных бюджетных средств.

**Текущие обязательства государства по обеспечению жильем отдельных категорий граждан**

Среди программных мероприятий, связанных с совершенствованием нормативно-правовой базы, наиболее важным является разработка документов, позволяющих унифицировать механизмы содействия в обеспечении жильем отдельных категорий граждан за счет средств федерального бюджета путем предоставления субсидий на приобретение жилья в виде государственных жилищных сертификатов. На научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по совершенствованию нормативно-правовой базы будет направлено 7,5 млн. рублей.

Организационные мероприятия включают унификацию расчетных процедур определения размера финансовой поддержки граждан в обеспечении жильем.

Программные мероприятия, связанные с финансированием за счет средств федерального бюджета, направлены на исполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. Большинство мероприятий будет реализовано в рамках самостоятельных подпрограмм.

Целью федеральной целевой программы "Государственные жилищные сертификаты", включенной в состав Программы, является обеспечение постоянным жильем граждан, уволенных или увольняемых с военной службы, со службы из органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, а также граждан, подлежащих переселению из закрытых и обособленных военных городков, путем предоставления им бюджетных субсидий в виде государственных жилищных сертификатов. За период 1998-2002 годов намечалось выдать 210 тыс. сертификатов. На начало 2001 года выпущено 56,2 тыс. сертификатов. В связи с этим намечается продление сроков реализации мероприятий данной программы до 2010 года. Объем предусматриваемых расходов на ее реализацию за счет средств федерального бюджета составляет 103,06 млрд. рублей.[[23]](#footnote-23)

В рамках Программы будет осуществляться реализация Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", на что предусматривается выделение средств федерального бюджета в размере 14,23 млрд. рублей.

Целью подпрограммы "Обеспечение жильем граждан Российской Федерации, подлежащих отселению с комплекса "Байконур", является обеспечение жильем в Российской Федерации военнослужащих, увольняемых с военной службы, граждан, уволенных с военной службы и проходивших ее в Вооруженных Силах Российской Федерации на территории космодрома Байконур, а также граждан Российской Федерации, постоянно работающих на комплексе "Байконур".

В результате осуществления этой подпрограммы должно быть обеспечено жильем 14,4 тыс. семей российских граждан. Объем предусматриваемых расходов на ее реализацию за счет средств федерального бюджета составляет 141,4 млн. рублей. Кроме того, предполагается выделение городу Байконуру субвенций из федерального бюджета на отселение граждан Российской Федерации в размере 1327,8 млн.рублей на весь срок реализации подпрограммы.

Задачей подпрограммы "Обеспечение жильем молодых семей" является создание системы государственной поддержки молодых семей в решении их жилищных проблем в целях улучшения демографической ситуации в Российской Федерации. Объем предусматриваемых расходов на реализацию подпрограммы за счет средств федерального бюджета составляет 536 млн. рублей.

В развитие действующей до конца 2001 года федеральной целевой программы "Обеспечение жильем участников ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС" будет разработана подпрограмма "Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф", целью которой является обеспечение жильем граждан, принимавших участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, на производственном объединении "Маяк" и ветеранов подразделений особого риска. Объем предусматриваемых расходов на реализацию подпрограммы за счет средств федерального бюджета составляет 1236,5 млн. рублей.

В рамках подпрограммы "Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации" будет осуществляться обеспечение жильем вынужденных переселенцев, имеющих в соответствии с жилищным законодательством право на первоочередное и внеочередное его получение. Объем предусматриваемых расходов на реализацию подпрограммы за счет средств федерального бюджета составляет 7998 млн. рублей.

Кроме того, будет продолжено обеспечение жильем иных категорий населения в целях выполнения имеющихся обязательств государства перед отдельными категориями граждан. Объем предусматриваемых расходов на эти цели за счет средств федерального бюджета составляет 4396,2 млн. рублей. В том числе для сохранения и развития научного потенциала России будет оказана государственная поддержка молодым ученым в решении ими жилищной проблемы.[[24]](#footnote-24)

Ожидаемые результаты обеспечения жильем отдельных категорий граждан, определенных законодательством Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета приведены в приложении N 2.

Общий объем финансирования программных мероприятий за счет средств федерального бюджета по данному направлению составит 131,6 млрд. рублей.

Оценку реализации Программы предлагается производить в регионах ежегодно с представлением информации о достигнутых результатах государственному заказчику-координатору до 1 февраля года, следующего за отчетным.

Ответственность за предоставление информации и расчет индикаторов целесообразно возложить на подразделения администраций субъектов Российской Федерации, курирующие вопросы реализации жилищной политики.

Реализация государственной жилищной политики в рамках Программы потребует комплексного подхода к решению поставленных задач, поэтапного их выполнения с учетом определенных приоритетов в соответствующем периоде.

Успешная реализация Программы позволит обеспечить:

* улучшение жилищных условий населения страны;
* доступность приобретения жилья, при которой средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. метра будет равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трех человек за три года;
* сокращение к 2010 году времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15-20 лет до 5-7 лет;
* рост объема вновь вводимого и реконструируемого жилья не менее чем на 3 процента в год;
* обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета более 360 тыс.семей граждан, относящихся к отдельным категориям, определенным законодательством Российской Федерации;
* адресность поддержки населения, связанной с оплатой жилья и коммунальных услуг;
* повышение качества коммунальных услуг, безопасности и комфортности проживания в жилищах (снижение уровня износа основных фондов жилищно-коммунального хозяйства с 60 процентов в 2001 году до 30 процентов в 2010 году);
* совершенствование жилищного законодательства Российской Федерации;
* создание условий для улучшения демографической ситуации в стране, реализации эффективной миграционной политики, снижения социальной напряженности в обществе, а также устойчивого и самостоятельного развития всех муниципальных образований.

### Демонополизация и формирование конкурентной среды

Устойчивость финансово-налоговой системы ЖКХ обеспечивает лишь конкурентный рынок товаров, труда и капиталов при условии регулирования деятельности естественных монополий и социальной защиты населения.

Большинство подотраслей и видов деятельности ЖКХ характеризуются монопольным положением муниципальных служб. При этом в жилищно-коммунальной сфере следует различать два вида монопольных образований: технологические и организационные.

К первым относятся водопроводно-канализационное хозяйство, коммунальная энергетика, пассажирский электротранспорт. Здесь монополизм предопределен технологическими особенностями производства продукции (услуг).

Монопольные организационные структуры имеют место: в жилищном хозяйстве, ремонтно-строительном производстве, банно-прачечном, садово-парковом хозяйстве, санитарной очистке, дорожно-мостовом хозяйстве и благоустройстве. В этих подотраслях, допускающих множественность форм собственности и конкуренцию, монополизм обусловлен лишь исторически сложившейся системой управления.

Необоснованным является представление о ЖКХ в целом как об объективно существующей государственной (муниципальной) монополии. Водопровод, энергоснабжение, санитарная очистка и некоторые другие части этого хозяйства при этом исключаются из сферы нормальных рыночных отношений, ими безраздельно ведают муниципальные службы, жестко регулирующие объемы оказываемых услуг, ставки и тарифы.

Ликвидация муниципальной монополии в жилищно-коммунальной сфере означает, что ЖКХ как единый комплекс подотраслей и видов деятельности функционирует как конкурентная система, но имеет существенные особенности:

1. Результаты деятельности большинства предприятий и организаций ЖКХ являются социально значимыми для населения, так как определяют условия проживания, здоровье и комфорт жителей, а также социальную защиту малообеспеченных на основе адресного предоставления им субсидий, формирования социально-обоснованных норм и нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг, государственное регулирование и контроль их качества и др.

2. Для многих предприятий характерно единство процессов производства и потребления услуг (газо-, водо-, тепло-, энергоснабжение, водоотведение, канализирование, пассажирский транспорт и др.). Производство и потребление услуг здесь практически совпадает, однако в большинстве случаев потребление и оплата за услуги ЖКХ не совпадает во времени. Большая часть коммунальных услуг отпускается потребителям в кредит, что порождает задолженность.

3. Некоторые предприятия жилищно-коммунальной сферы выступают естественными монополистами в сфере своей деятельности, что создает благоприятные условия для снижения качества услуг и необоснованного роста цен и тарифов. Они не заинтересованы в изменении действующей сегодня системы распределения заказов на жилищно-коммунальное обслуживание, оказывают сопротивление (явное или скрытое) формированию конкурентной среды и механизма отбора лучших производителей для работы на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Необходима ликвидация монополии муниципальных служб на обслуживание населения в отраслях ЖКХ, где не требуется резервных мощностей, а предприятия не связаны непрерывной технологической цепочкой. Создание конкурирующих предприятий и служб даст потребителю возможность выбора.

В зависимости от соотношения производителей и потребителей различается совершенная и несовершенная конкуренция (монополия, олигополия, дуополия, монопсония, квазимонополия). В этой связи следует выделить три группы подотраслей ЖКХ:

**1. Рыночный сектор** - жилищное хозяйство, ремонтно-эксплуатационное производство, банно-прачечное хозяйство, бытовое обслуживание.

**2. Отрасли естественных монополий** - водопроводно-канализационное хозяйство, газо-, электро-, водо-, теплоснабжение.

**3. Преимущественно бюджетный сектор** - дорожно-мостовое хозяйство, садово-парковое хозяйство, санитарная очистка, уличное освещение. В табл. 2.1. представлена классификация конкурентных структур ЖКХ в настоящее время и в перспективе по мере формирования рыночной среды, которое возможно на основе приватизации, акционирования муниципальных предприятий и привлечения частных фирм, производящих соответствующие услуги.

При развитии конкурентной среды в подотраслях ЖКХ сталкиваются интересы различных хозяйствующих субъектов, государства и потребителей. Их согласование возможно взгляд, только на базе обязательного конкурсного распределения государственных (муниципальных) заказов. На первом этапе, на мой взгляд, необходима реализация следующих мероприятий:

блица 2.1

Тип конкуренции, характерный для различных подотраслей ЖКХ

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Тип конкуренции** | **Существующее положение** | | | **В перспективе** | | |
| *1гр.* | *2гр* | Згр | *1гр.* | *2гр.* | *Згр.* |
| ***1. Совершенная*** |  |  |  |  |  |  |
| ***2.Несовершенная*** | + | + |  | + | + | + |
| ***3. Нерыночный сектор*** |  |  | + |  |  |  |

• обеспечение реального равноправия хозяйствующих субъектов независимо от их организационно-правового статуса и форм собственности;

• формирование муниципальных заказов на обслуживание и развитие объектов ЖКХ и их распределение на конкурсной основе;

• организация системы расчетов за произведенные и потребленные жилищно-коммунальные услуги на основе договоров с применением экономических санкций за невыполнение договорных обязательств;

В странах развитого рынка распределение заказов на строительство, реконструкцию, ремонт, техническое содержание и обслуживание общественных объектов преимущественно осуществляется на конкурсной основе -посредством организации и проведения конкурсных торгов (тендеров) . Это не позволяет чиновникам, зачастую не заинтересованным в экономии государственных (муниципальных) средств, размещать заказы на невыгодных для потребителей условиях. Объективный выбор подрядчиков (исполнителей услуг), исключает протекционизм по отношению к отдельным поставщикам услуг, и должен удовлетворять условиям.

Для формирования конкурентной среды в ЖКХ необходимо:

1. Формирование нормативно-правовой базы по организации и проведению конкурсных торгов (тендеров).

2. Реформирование устаревшей государственной (муниципальной) структуры управления ЖКХ с разделением функций "Заказчика" и "Подрядчика".

3. Обязательное финансовое обеспечение выигранных подрядов (тендеров) в соответствии с договорными обязательствами сторон.

Основные мероприятия по формированию конкурентной среды в сфере ремонта и содержания жилищного фонда. При этом "Служба заказчика" представляет собой муниципальную структуру, в компетенцию которой входит управление жилищным фондом и объектами ЖКХ. Муниципальный заказ исполняется самостоятельной государственной, муниципальной или частной подрядной организацией. Тендерный (конкурсный) отбор осуществляет "Служба заказчика", определяющая подрядные организации, которые смогут предоставить наиболее качественное обслуживание по наиболее низкой цене. Таким образом, подрядчики, которые не могут найти пути снижения себестоимости услуг при сохранении установленных стандартов их качества, постепенно вытесняются с рынка ЖКХ.

Нормативно-правовая база проведения конкурсных торгов в сфере ЖКХ не разработана, здесь делаются лишь первые шаги. Так, Департамент по содержанию жилищного фонда Санкт-Петербурга разработал "Временное положение о порядке конкурсного отбора ремонтно-эксплуатационных предприятий для содержания жилищного фонда в Калуге", как часть предложений по совершенствованию управления жилищным фондом в Петроградском и Приморском районах. Действующая нормативно-правовая база организации и проведения конкурсов весьма противоречива. Так, по ст. 3 ГК РФ министерство и иные федеральные органы исполнительной власти могут издавать акты, содержащие нормы гражданского права в пределах предусмотренных ГК, другими законами и иными правовыми документами. При несоответствии Указов или Постановлений Правительства РФ Конституции РФ, ГК РФ или иному закону, применяется ГК РФ или соответствующий закон.

При разночтениях в нормативных документах необходимо придерживаться приведенной выше иерархии и принимать за основу содержание вышестоящего нормативно-законодательного акта или положения. При этом каждый пункт нормативного акта приходится анализировать на предмет отнесения его к императивной или диспозитивной норме. Императивные нормы предписаны уже существующей нормативно-правовой базой и изменению не подлежат. Анализ имеет целью эти нормы в обязательном порядке внести в разрабатываемый документ.

Диспозитивные нормы разрабатываются по усмотрению исполнительной власти и не должны сдерживать формирование конкурентной среды в системе ЖКХ и соответствовать принципам проведения конкурсов.

Как уже отмечалось, при заключении договора с победителем торгов, "Заказчик" принимает на себя обязательства регулярно финансировать выполненные "Подрядчиком" работы. Руководствуясь принципом диспозитивности и ст. 450-453 ГК РФ, стороны вправе изменить условия договора, предусмотрев в нем отсрочку оплаты заказа в случае временного отсутствия денежных средств у "Заказчика". При этом должник должен выплатить как основную сумму долга, так и штрафные санкции (неустойку) по договору. В этой ситуации ГК РФ в значительной мере защищает интересы подрядчиков.

Ввиду нестабильности доходной части местных бюджетов, при принятии решения о проведении конкурса "Заказчик" должен обладать финансовыми ресурсами в требуемом объеме и правом распоряжаться ими в необходимый период времени. Это должно быть подтверждено соответствующими финансовыми документами (кредитным договором, распоряжением органа исполнительной власти и т.п.). В противном случае, отсутствие средств для расчета с "Подрядчиком" приведет к удорожанию предоставляемых им услуг из-за выплаты штрафных санкций, компенсаций, судебных издержек.

## 2.2 Финансовая реструктуризация жилищно-коммунального хозяйства

Монополизация деятельности в сфере ЖКХ, сложившаяся в дореформенный период сформировала объективные условия затратного механизма себестоимости производимых предприятиями ЖКХ услуг.

Все предприятия энерго-, тепло-, водо-, газоснабжения являются фондоемкими производствами с существенным удельным весом основных фондов. Существует объективная необходимость в значительных текущих затратах на поддержание бесперебойной работоспособности основных производственных фондов. Амортизация, как правило, не покрывает затраты даже на текущий ремонт и профилактические работы, так как действующие нормы амортизации не отражают реальные сроки службы основных фондов предприятий.

Производственные фонды предприятий естественных монополий весьма изношены и требуют серьезной модернизации, а часто - полной замены с учетом современной технологии. Привлечение инвестиционных и кредитных ресурсов на техническое перевооружение и модернизацию связано с их залоговым обеспечением и весьма затруднено из-за высоких процентных ставок по кредитам, низкой ликвидности активов и т.п. Предприятиям чаще всего приходится рассчитывать на доходы (прибыль), оставшиеся в их распоряжении после уплаты налогов и на бюджетные ассигнования (дотации).

Кризис неплатежей в отрасли невозможно преодолеть только силами предприятий ресурсообеспечения. Эти неплатежи вызваны низкой платежеспособностью потребителей, особенно предприятий (организаций, учреждений) социальной сферы и оборонной промышленности, которые не подлежат отключению ни при каких условиях. Убытки и списание дебиторской задолженности покрываются, как правило, за счет увеличения тарифов для платежеспособных пользователей.

В себестоимости услуг естественных монополий значительный удельный вес занимает оплата продукции и услуг других предприятий монополистов. Предприятия ЖКХ не в силах самостоятельно влиять на тарифы и цены своих основных поставщиков. Рост тарифов одного поставщика-монополиста вызывает цепную реакцию роста цен и тарифов во всей отрасли.

Переход на договорные отношения между различными собственниками жилья, службами заказчика, коммунальными и ремонтно-эксплуатационными предприятиями требуют четкого определения затрат, включаемых в себестоимость продукции, и регламентации качества и видов предоставляемых при этом услуг. Особенно это относится к предприятиям тепло-, водо-, электро-, газоснабжения. В структуре платежей населения ЖКХ (см. табл. 2.4.) около 70% приходится на эти виды услуг, поэтому реформа ЖКХ невозможна без детального тарифного регулирования деятельности предприятий естественных локальных монополий.

Дальнейшее изменение тарифа за обслуживание жилья должна регулировать конкурентная среда. Конкурсный отбор организаций для эксплуатации и ремонта жилья является одной из основных задач программы демонополизации и развития конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Совершенно иначе обстоит дело с определением тарифов на услуги коммунальных предприятий, деятельность которых по объективным причинам не подвержена конкуренции. Главная проблема - как увязать при установлении тарифов финансовые и экономические интересы естественных локальных монополий с социальными нормативами, а повышение затрат на услуги ЖКХ с качеством.

Так, согласно Постановления Городского Головы города Калуги от 23 сентября 1994 г. N 386-п "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг"

Необходимо перейти с 1 октября 1994 г. на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг с учетом действующих льгот применительно к общей площади. Применить уровень платежей граждан на 1994 г. к затратам на содержание и ремонт жилья и коммунальные услуги в размере 20%.[[25]](#footnote-25) Перейти на оплату жилья и коммунальных услуг, исходя из общей площади квартиры согласно постановлению Законодательного Собрания Калужской области N 63 от 30.06.94 г. Сохранить на переходный период существующий порядок финансирования затрат на капитальный ремонт государственного и муниципального жилищного фонда и не включать указанные затраты в состав жилищно-коммунальных услуг, оплачиваемых гражданами. Утвердить и ввести в действие с 1 октября 1994 года ставки оплаты жилья, исходя из общей площади квартир для граждан, проживающих в государственном жилом фонде, муниципальном, общественной и коллективной собственности и ставки оплаты по обслуживанию жилья граждан, приватизировавших занимаемые квартиры, комнаты, а также домов ЖСК, состоящих на техническом обслуживании муниципальных предприятий, с учетом действующих льгот. Вывести из затрат по содержанию жилого фонда следующие виды услуг:

- расходы на уборку территорий;

- содержание мест общего пользования;

- услуги информационно-вычислительного центра;

- содержание аварийной службы.

Оплату по данным видам услуг производить за счет средств городского бюджета.

Установить, что повышение размера оплаты жилья и коммунальных услуг осуществляется с одновременным применением мер социальной защиты граждан в виде предоставления им компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг. (постановление Главы администрации Калужской области N 101 от 22.04.94 г.)[[26]](#footnote-26)

Действующая методика, основанная на нормативном принципе формирования затрат коммунальных предприятий, безнадежно устарела. Формирование тарифов на новый период осуществляется на основе сложившихся затрат, включая непроизводственные расходы, рассчитанные на основе дореформенной нормативной базы, без учета применения современных материалов, оборудования и технологий. Используются старые затратные нормативы численности работников, которые ориентировались на всемерное увеличение штатов.

Предприятия ЖКХ используют устаревшую нормативную базу, представляют в местную администрацию на утверждение тарифы, которые нельзя признать экономически обоснованными. Нередко они различаются даже в одном субъекте Федерации в 30-60 раз (см. табл. 2.5.).

Величина экономически обоснованного тарифа (ЭОТ) существенно отличается от фактически установленного. Изменение тарифной политики в отраслях естественных монополий, осуществляемое в соответствии с Постановлениями Правительства РФ от 03.04.94 г. №389 и от 26.09.97 г. №1231, направлено на доведение платежей населения до 100% (по газу к 01.01.1999 г, а по электроэнергии - к 01.07.2000 г.). Это оказывает существенное влияние на динамику изменения ставок и тарифов в других отраслях ЖКХ.

Реформирование ЖКХ требует новых форм контроля за затратами предприятий, включаемых в себестоимость жилищно-коммунальных услуг. Иными словами, речь идет о необходимости финансово-технологического аудита эффективности хозяйственной деятельности коммунальных предприятий, а соответственно и тарифов на их услуги.

Деятельность предприятий ЖКХ многогранна, различна, что требует определения понятия "финансово-технологический аудит в системе ЖКХ". В современной экономической литературе такое понятие отсутствует.

Под **финансовым аудитом ЖКХ** следует понимать независимую финансовую экспертизу факторов, оказывающих влияние на формирование тарифов на услуги ЖКХ на предмет их экономической обоснованности, а также достоверности финансово-экономической информации, предоставляемой предприятиями (организациями) ЖКХ для обоснования тарифов.

**Технологический аудит в системе ЖКХ** представляет собой комплексную оценку эффективности применяемых предприятиями (организациями) ЖКХ технологий, машин, оборудования, инструментов и форм организации производства, качества и надежности обслуживания потребителей с целью устранения потерь от неэффективной технологии и организации производства.

Соответственно, **финансово-технологический аудит в системе ЖКХ** - это системная и комплексная проверка обоснованности затрат, формирующих себестоимость услуг ЖКХ. При этом учитываются следующие перспективные требования:

• освоение передовой технологии и всемерное использование достижений НТП;

• обеспечение экологической безопасности систем ЖКХ;

• соответствие используемых технологий санитарно-гигиеническим, техническим, экологическим и социальным нормам и нормативам.

Финансово-технологический аудит тарифов естественных монополий способствует повышению эффективности хозяйственной деятельности предприятий ЖКХ.

Как уже отмечалось, в себестоимости услуг коммунальных предприятий значительный удельный вес занимают продукция и услуги других предприятий монополистов. Эти факторы ценообразования можно определить как внешние независимые от самих естественных монополистов.

Внутренние факторы включают качество управления и уровень квалификации персонала, прежде всего эффективность финансового и управленческого учета, системы планирования, организации управления дебиторской задолженностью и платежеспособностью коммунальных предприятий.

Особое значение имеет организация конкурсов при выборе фирм-подрядчиков для проведения реконструкции, технического перевооружения и нового строительства, с целью повышения эффективности капитальных вложений, сокращения потерь энерго- и водоресурсов при промышленной обработке и транспортировке, введении объективного приборного контроля за расходованием ресурсов и т.д.

Финансовая реструктуризация ЖКХ включает организацию стимулирования работников предприятий естественных локальных монополий за разумную экономию энергоресурсов и их эффективное использование.

Существующая система расчетов технико-экономических показателей и нормативов, сложность процедуры их определения и утверждения на уровне местного самоуправления с учетом природных, экономических и других особенностей территорий, позволяют предприятиям-монополистам самостоятельно формировать тарифы, решая за счет потребителей собственные проблемы, не принимая во внимание существующую в регионе социально-экономическую ситуацию. Все возможные "накрутки" прямо и косвенно увеличивают тарифы и цены предприятий естественных монополий. В потенциально конкурентных сферах жилищно-коммунального обслуживания проблемы тарифного (ценового) регулирования частично решает сформировавшийся рынок услуг. В условиях естественной монополии регулирование стоимости услуг должны взять на себя соответствующие органы субъекта Федерации или местного органа исполнительной власти. В противном случае, монополии закладывают в тариф необоснованно высокие затраты на оплату труда, дорогостоящие зарубежные командировки, строительство жилья и другие затраты, которые, как правило, не предусмотрены нормативными документами.

В целях финансового оздоровления ЖКХ с 1997 г. в ряде городов и регионов России (в том числе и в Калужской области) местные администрации проводят аудиторские экспертизы тарифов предприятий водо, тепло-, газо- и электроснабжения. Они выявили абсолютное и относительное завышение величины тарифов по всем видам услуг и дали масштабный аналитический материал для организационно-правовых, финансово-экономических решений, противодействующих перекладыванию на потребителей коммунальных услуг необоснованных затрат естественных монополий. В итоге, выявлены наиболее характерные факторы необоснованно завышающие себестоимость коммунальных услуг.

Так, рост тарифов на водоснабжение происходил в основном за счет статей "Электроэнергия" и "Амортизация", затраты по которым имели самые высокие темпы роста в 1992-1997 гг. Их рост значительно превышал темп роста тарифов. Например, рост тарифов на воду (в среднем в 3-5 раз в сопоставимых ценах) произошел в основном за счет статьи "Электроэнергия" (рост расходов в 5-14 раз). В ряде городов и регионов рост расходов по статье "Амортизация" в 1992-1997 гг. составил 1200% в реальном выражении, что в 2-3 раза превышает средний рост затрат по другим статьям. При этом предприятия использовали завышенные коэффициенты переоценки балансовой стоимости основных фондов, которая зачастую намного выше их рыночной стоимости.

Анализ показал, что предприятия коммунальной инфраструктуры активно манипулируют такими составляющими тарифа как амортизация и ремонтный фонд. Используя предоставленные нормативными документами возможности, предприятия завышают стоимость основных фондов, за счет этого увеличивают амортизационные отчисления и, как следствие, завышают инвестиционную составляющую тарифа, занижают налогооблагаемую прибыль, а за счет этого создают для себя дополнительные финансовые резервы, которые используются не в интересах производства.

Приведем следующий пример. Износ основных фондов предприятия составляет 70% и с каждым годом увеличивается. Огромные средства направляются на различные цели, а средства на перекладку сетей запрашиваются у местной администрации. Таким образом, с одной стороны, предприятие находится в полном упадке (высокий износ основных фондов), с другой - идет освоение дорогостоящих и непервоочередных технологий. Инвестиционные проекты по модернизации собственных основных фондов, собственником которых является местная администрация, ею, в большинстве случаев, не рассматриваются и не утверждаются. Таким образом, планы развития субъектов естественных монополий не согласуются с планами развития территорий. Тарифы, впитывая инвестиционные затраты на такие проекты, растут, а ответственность за это перед населением продолжает нести местная администрация.

Из-за катастрофического физического и морального износа коммуникаций и оборудования все большие средства направляются на их ремонт и поддержание в рабочем состоянии. Однако при этом практически совсем не решается задача обновления парка оборудования, что позволило бы значительно снизить производственные издержки и эксплуатационные расходы.

Затраты на капитальный текущий ремонт инженерных сетей и коммуникаций составляют 1/5 производства воды. Ежегодно огромные суммы уходят на ремонт и прокладку труб из устаревших, неэкологичных материалов с использованием технологий вчерашнего дня. Это в итоге приводит к увеличению затрат на транспортировку воды за счет эксплуатационных расходов.

Существенные резервы сокращения себестоимости были вскрыты в цепочке дочерних и независимых фирм - "подрядчиков" и "субподрядчиков", рентабельность которых превышала 50% и более. Аналогичное завышение было обнаружено по заработной плате и расходам на материалы, эксплуатацию оборудования и т.д. Завышение тарифов на ремонтные работы за счет привлечения таких фирм составляет в среднем 20%.

Анализ показывает, что индекс перевода базового уровня цен при ценообразовании в ремонтно-строительном производстве, согласно строительным нормам, правилам и расценкам СНиП, часть 1У и СНиР - 91, установленных в 1984-1991 гг., не учитывает применение современных технологий, машин, оборудования, материалов и т.д. Подрядчики необоснованно завышают за этот счет затраты на 30-40%.

Часто допускается закупка сырья, материалов, оборудования, комплектующих и др. через сеть посредников. Отсутствие экономической мотивации и административной ответственности не стимулирует предприятия к эффективному использованию средств при планировании своей финансово-хозяйственной деятельности. По существу продолжает действовать затратный принцип формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Финансовая реструктуризация ЖКХ призвана ликвидировать систему "перекрестного субсидирования", не позволяющую предприятиям эффективно использовать свои оборотные средства. В условиях кризиса неплатежей это является серьезной проблемой как для предприятий, так и для экономики региона в целом. Соотношение объемов перекрестных субсидий между промышленными предприятиями и населением выглядит в некоторых субъектах Федерации так: на 1 руб., полученный от населения, предприятия-монополисты получают 70 руб. от промышленных предприятий.

При перекрестном субсидировании ресурсы поставляются от одного монополиста другому по тарифам для промышленности (т.е. самым высоким). Получив коммунальные ресурсы (воду, тепло, газ и др.) по завышенной цене для использования их в процессе производства (подогрева, подачи и др.) и накрутив на нее еще свою рентабельность, предприятие ЖКХ предлагает свои услуги к оплате населению. Население, однако, оплачивает только часть тарифа, остальное необходимо выдать предприятию-монополисту из местного бюджета. Нужных средств в бюджете нет, в результате растет дебиторская задолженность, сокращаются оборотные средства и т.д.

Таким образом, складывается замкнутый круг хозяйственной несостоятельности и безответственности, основанный на порочной практике управления ЖКХ.

По существу население оплачивает воображаемые коммунальные услуги (питьевую воду, тепло, утилизацию отходов и др.), а не фактически потребляемые.

Основой финансовой реструктуризации ЖКХ является создание в этом секторе конкурентных отношений при производстве соответствующего товара, услуги и, как следствие, рыночных стимулов.

Задолженность местных бюджетов перед коммунальными предприятиями в конце 90-х гг. достигает в среднем 70% общей суммы дебиторской задолженности предприятий. Таким образом, муниципальные предприятия являются постоянными кредиторами бюджета: причем стоимость таких кредитных денег для бюджета минимальна.

В то же время отсутствуют четко формализованные договорные отношения между муниципалитетом и предприятием, с одной стороны, предприятием и потребителями коммунальных услуг, с другой. Городская администрация не имеет точного представления о финансовых потоках, то есть о расходовании и эффективности использования средств, получаемых предприятием вследствие бюджетного дотирования и повышения тарифов. Это приводит к дополнительному увеличению нагрузки на потребителей коммунальных услуг без гарантий повышения их качества.

Необходим мониторинг качества поставляемых услуг. Информация о химическом составе воды, температуре воздуха в помещениях и т.д. до сих пор практически не влияет на процесс утверждения тарифов и не учитывается при контроле за использованием средств, полученных из бюджета.

На местах отсутствуют отраслевые стандарты учета и планирования затрат на предприятиях коммунального хозяйства. Это приводит к искажению реальной картины затрат, что, в свою очередь, снижает возможность целенаправленного воздействия на предприятие с целью снижения издержек и позволяет достаточно свободно переносить средства из одной статьи в другую.

Работы, услуги различных подразделений многоотраслевого предприятия ЖКХ, используемые при производстве и оказании определенной услуги ЖКХ (электроэнергия, подача воды, канализование и др.) учитываются не по цеховой себестоимости, а по тарифу, установленному для внешних потребителей. По существу каждый раз эта работа (услуга) показывается как объем реализации (доход) со всеми вытекающими последствиями (налоговыми платежами), что увеличивает стоимость конечного продукта (услуги) в 2-2, 5 раза. Происходит манипуляция финансовыми ресурсами на бумаге, так как реальные деньги в этой процедуре не участвуют и тариф "разбухает" на бумаге.

Предприятия ЖКХ выполняют не свойственные работы (услуги): техническая инвентаризация зданий, расчет компенсаций, субсидий, льгот, обслуживание коллективных антенн и др.), без соответствующего финансирования. Это приводит к включению затрат по выполнению этих работ (услуг) в себестоимость услуг ЖКХ.

"Водоканал" отпускает воду для подогрева предприятиям системы "Теплосеть", одна ее часть идет в систему горячего водоснабжения, а другая циркулирует в закрытых системах отопления, то есть не канализируется. В то же время вся вода отпускается со стоимостью канализования и на это "завышение" еще накручивается прибыль "Водоканала", что приводит к необоснованному увеличению платежей потребителей услуг.

В ряде регионов имеет место "котловой" смешанный учет отпускаемых потребителям коммунальных услуг, хотя часть коммунальных ресурсов производится на предприятии, а часть закупается на стороне. Отпускная цена таких услуг, как правило, соответствует наибольшей, то есть или произведенной собственными силами или закупленной на стороне.

Приборы учета на сетях предприятий-монополистов ЖКХ, поставляющих друг другу ресурсы отсутствуют, а расчеты производятся по устаревшим нормативам. Так, например, при отпуске воды (горячей, холодной) должны контролироваться три параметра: давление, количество, температура, а по газу четыре: температура, давление, химический состав и плотность. От соблюдения этих параметров по договору зависит стоимость горячей или холодной воды, либо гигакалории. Но без приборов учета отследить условия соблюдения этих параметров и, соответственно, уровень затрат на единицу услуги, практически невозможно.

На мой взгляд, заключаемые между субъектами монополий договора поставки и купли-продажи услуг (продукции), договора энергоснабжения и т.д., неполно отражают реальные экономические отношения и не учитывают особенности правоотношений по поставке услуг (продукции) населению, предприятиям (организациям, учреждениям) социальной сферы и прочим бюджетным организациям.

Так, тепловая энергия подается монополистом по цене ниже себестоимости, соответственно увеличиваются тарифы на электрическую энергию. Потребители электричества фактически дотируют потребителя тепла, поскольку они являются самыми дисциплинированными плательщиками и уровень собираемости средств от них значительно выше, чем с потребителей тепла.

При этом управление дебиторской задолженностью чаще всего передается посредническим фирмам, комиссионные услуги которых составляют 12-30% суммы поступающих от должников платежей. Это приводит к увеличению затрат предприятий и к уменьшению их оборотных средств, что, в свою очередь, снижает способность предприятия своевременно расплачиваться по налогам и другим обязательным платежам.

В основе завышения тарифов предприятиями-монополистами часто лежит бесхозяйственность и прямое нарушение правил финансово-хозяйственной деятельности. Необоснованно завышаются заработная плата и уровень рентабельности, незаконно списываются материально-технические ресурсы, имеет место нецелевое использование бюджетных средств местными администрациями и самими предприятиями коммунального хозяйства. При значительном недофинансировании ЖКХ федеральным и местными бюджетами, в его структурах имеют место финансовые злоупотребления, приводящие к завышению затрат на производственные услуги на 10-15% .

Реформирование финансов ЖКХ предусматривает снижение затрат на производство услуг, а соответственно и тарифов. Однако "снижение затрат" осуществляется порой формально путем исключения конкретных видов работ (услуг) по жилищно-коммунальному обслуживанию населения, сокращения штатов слесарей, сантехников, дворников, отказа от профилактического обслуживания инженерных сетей и оборудования и т.д. Такое сокращение затрат не приводит к реорганизации финансового механизма в отрасли.

Анализ представленных в Госстрой России данных показывает, что коммунальные тарифы значительно отличаются друг от друга в городах с аналогичными природно-климатическими условиями (см. табл. 2.6.). Предприятия-монополисты не только перекладывают на население расходы, связанные с повышением заработной платы своих работников, строительством жилья, приобретением транспортных средств и другие затраты, не связанные с оказанием коммунальных услуг, но и не способствуют повышению эффективности производства, внедрению новых технологий, направленных на снижение себестоимости коммунальных услуг .

При действующем финансовом механизме ЖКХ - по существу отсутствует мотивация эффективной деятельности предприятий за счет снижения затрат на производство коммунальных услуг. Массовое и бесконтрольное включение непроизводительных затрат монополистов, ничего общего не имеющих с целями и задачами реформы ЖКХ, существенно и необоснованно "раздувает" себестоимость услуг.

Необходимо ввести обязательный аудит тарифов на ремонтно-эксплуатационные услуги, благоустройство, затрат на дорожно-мостовое хозяйство и дорожно-транспортное строительство, если эта сфера деятельности не регулируется в регионе (городе) конкурентной средой, а также аудит цен на услуги естественных монополистов, то есть организаций водопроводно-канализационного хозяйства, тепло-, электроэнергетики, газоснабжения.

Аудиторские проверки хозяйственно-финансовой деятельности жилищно-коммунальных предприятий позволят также усилить регулирование ценообразования на всех уровнях формирования стоимости оплаты жилищно-коммунальных услуг. Это позволит выявить неэффективные и необоснованные затраты, включаемые в расчет тарифов, а также определить пути снижения производственной себестоимости на всех этапах технологического цикла.

Разработка предложений по формированию и реализации региональной политики в отношении финансов ЖКХ позволит в перспективе регулировать коммунальные тарифы независимо от форм собственности и статуса предприятий.

Финансовая реструктуризация ЖКХ включает также проведение налоговой реформы, реструктуризацию и взаимозачет долгов между предприятиями ЖКХ, бюджетами, социальными фондами и т.д. Финансовая реструктуризация ЖКХ призвана устранить неоправданные различия в стоимости услуг ЖКХ в различных субъектах РФ и муниципальных образованиях, а иногда и внутри города, населенного пункта (см. табл. 2.7.).

Таблица 2.7

*Соотношение экономически обоснованных тарифов на услуги ЖКХ в разрезе муниципальных образований по регионам РФ (разы)*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Экономически обоснованный тариф | | | | |
| Наименование | Водоснаб­жение | Водоотведение | Горячее водоснаб­жение | Отоп­ление | Содер­жание жилья |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Калужская область | 5.2 | 6, 0 | 4.0 | 4, 0 | 4, 1 |

# 

## 2.3 Организационные основы реформирования жкх

### Организационно-технологическая реструктуризация жилищно-коммунального хозяйства

Организация ЖКХ в условиях значительного износа жилищного фонда и систем жизнеобеспечения, возможно только при комплексном подходе к формированию технической базы отрасли, особенно принципы этой организации объектов многоцелевого использования.

До настоящего времени системный и комплексный подход в реализации основных задач ЖКХ не использовался, что во многом связано с остаточным принципом финансирования, затратным механизмом формирования себестоимости и невысоким уровнем квалификации как обслуживающего персонала, так и инженерных кадров.

Новые экономические условия создали необходимость проведения организационно-экономических реформ в отрасли, главными направлениями которых являются:

• обеспечение устойчивого функционирования всех структур ЖКХ (демонополизация, развитие конкурентной среды, ресурсо-, энергосбережение на базе научно-технических и организационных нововведений);

• обеспечение социальной защиты населения в условиях перехода отрасли на финансирование за счет средств нанимателей и владельцев жилищного фонда;

• государственное регулирование и контроль за соблюдением прав потребителей услуг отрасли.

Реализация указанных направлений требует решения ряда социальных, организационно-экономических, финансовых, правовых и других проблем. Особое внимание среди них следует уделить принципам организации деятельности технологических систем (комплексов) ЖКХ. К ним следует отнести;

1. ***Принцип конкурентоспособности технологических систем (комплексов) ЖКХ***. В условиях рыночной экономики сам технологический комплекс выступает как наукоемкий товар длительного использования, который является одновременно материальной основой предоставления современных коммунальных услуг. С точки зрения местной администрации, являющейся собственником создаваемого, реконструируемого или обслуживающего комплекса инженерных систем, этот специфический товар, производящий услуги, должен удовлетворять целому ряду требований. На его создание расходуются значительные финансовые ресурсы, формирующееся из коммунальных платежей населения, предприятий, налогов и бюджетных дотаций.

К числу наиболее важных нормативных требований, к технологическим комплексам ЖКХ, относятся пожаро- и взрывобезопасность, отсутствие вредных выбросов, технологическая надежность, простота эксплуатации. Нормативные показатели должны содержать взаимодополняющие требования, которые позволяют всесторонне оценить конкурентоспособность системы. Если по любому из требуемых параметров имеются отклонения, то такие системы не могут приниматься в эксплуатацию и требуют дополнительных капитальных вложений на реконструкцию.

Ко второй группе показателей конкурентоспособности относятся технологические и технические параметры, конструкторские и технологические решения, определяющие эргономичность, эстетичность и соответствие окружающему ландшафту. К числу этих параметров следует отнести модульность и дизайн оборудования, протяженность трубопроводов и силовых сетей, удобство эксплуатации, ремонтопригодность, наличие автоматической сигнализации для отключения при аварийных ситуациях, условия труда обслуживающего персонала.

Третью группу показателей конкурентоспособности образуют экономические параметры, которые характеризуют расход ресурсов, включая затраты на обучение персонала, повышение его квалификации, разработку норм, учетной документации и других организационных мероприятий, соотношение цены и эксплуатационных качеств оборудования.

Обычно экономические показатели оценивают по цене сдачи объекта "под ключ". Однако этого недостаточно для полной оценки конкурентоспособности технологических систем. Цена поставки технологического комплекса "под ключ" не учитывает цену потребления, которая включает в себя не только стоимость объекта, но и все последующие текущие расходы, возникающие в процессе эксплуатации технологических систем (обслуживание, ремонтные работы, обучение пересдала и т.п.).

Для полной оценки стоимости единицы услуги (например, одной Гкал поставленного тепла, одного кВт/час электроэнергии) необходимо учесть не только стоимость самого технологического объекта, которая определяет сумму амортизации, но и текущие затраты в расчете на общий объем предоставленных услуг. Проблема заключается в том, что многие статьи затрат связаны не только с процессами морального и физического износа оборудования, но и с динамикой инфляционных процессов, приводящих к повышению стоимости энергоресурсов, затратных материалов (реагентов, флокулянтов, коагулянтов и т.д.). Все это превращает экономический показатель конкурентоспособности в вероятностную величину, которая должна прогнозироваться на этапе отбора наиболее конкурентоспособных технологических систем.

Однако, для большинства элементов инженерной инфраструктуры ЖКХ экономические показатели конкурентоспособности рассчитываются неполно и далеко не всегда являются надежной основой выбора перспективных технологических систем. При выборе зарубежного оборудования следует учесть, что по завершении его монтажа, при относительно невысокой цене поставки, могут быть существенно повышены цены на запчасти, консультации и услуги, расходные материалы. При использовании уникальных технологических систем, может резко возрасти стоимость поставки комплектующих изделий и узлов для замены выбывших из строя. Это приведет к резкому повышению цены потребления, то есть стоимости единицы предоставленной услуги.

Среди организационных параметров конкурентоспособности особое значение имеют условия оплаты: возможности приобретения технологических комплексов в кредит, с частичной оплатой бартером, с использованием различных форм лизинга, предоставления гарантий и т.д. Учет этих факторов особенно важен в условиях хронического бюджетного дефицита.[[27]](#footnote-27)

***2. Принцип детерминации*** предполагает установление причинно-следственных связей и учет всех параметров в процессе производства и реализации услуг. Технологические системы должны обеспечивать точный, оперативный учет всех видов затрат, допустимых и сверхнормативных потерь на всех фазах цикла от производства до конечной утилизации каждой единицы предоставленной услуги.

Так, например, необходимо точно знать оптимальные режимы работы котельной при различных условиях (температура воздуха, величина нагрузки) для того, чтобы минимизировать расход горючего. Необходимо контролировать температуру отпуска энергоносителей, допустимые потери на теплотрассе, а также фактическую температуру нагревательных приборов у потребителей, фактический расход теплоносителя. При отсутствии надежного контроля на любой стадии производство услуг неконкурентоспособно. При этом, в соответствии с существующим законодательством, потребитель может потребовать от жилищно-эксплуатационной организации возмещения причиненного ему материального и морального ущерба в связи с ненадлежащим качеством или недопоставкой услуг, а также судебных издержек. Это может разорить жилищно-эксплуатационную организацию.

Учет параметров функционирования всех звеньев процесса обеспечивает устойчивость и надежность функционирования технологических систем, их безотказную работу при условии правильной эксплуатации, своевременных ремонтных работ и профилактике отказов.

Поскольку устойчивость функционирования систем жизнеобеспечения зависит и от потребителей, необходимо воспитание культуры потребления, обеспечение правовой и моральной ответственности.

***3. Принцип регулируемости использования предоставляемых услуг***. Существующая практика организации технологических систем основывается на преимущественной оценке поставляемых "брутто-услуг". Это совершенно неприемлемо, ибо препятствует ликвидации затратного механизма в ЖКХ, внедрению высокоэффективных и ресурсосберегающих технологий. Переход к оплате фактически предоставленных услуг необходим также для социальной защиты населения.

Фактически тепловые услуги оплачиваются по температуре горячей воды на выходе коллектора из котельной или теплоцентрали. То же относится и к пользованию газом, питьевой водой и т.д. Все это создает основу для списывания ненормативных расходов и потерь на массового потребителя и не стимулирует поставщиков услуг к приобретению экономичного оборудования, своевременному ремонту трубопроводов, запорной арматуры, улучшению термоизоляции, снижению потерь при транспортировке и т.д.

Несмотря на значительное увеличение тарифов на тепловую энергию до сих пор термоизоляция трубопроводов горячей воды неудовлетворительна; теплотрассы отапливают почву и воздух города (территории), однако выработанные, но не потребленные гигакалории оплачиваются населением.

В связи с этим необходимо организовать поэтапное введение в действие регуляторов и контрольных устройств расхода и качества энергоресурсов в каждой квартире. Это будет способствовать не только рациональному использованию потребителями услуг, но и повышению заинтересованности жилищно-коммунальных предприятий в их своевременном предоставлении, а также оперативном и качественном ремонте инженерных коммуникаций.

***4. Принцип экологичности*** означает необходимость соблюдения экологических требований и уменьшения воздействия на окружающую среду на всех стадиях эксплуатации технологических систем, начиная с первых фаз формирования услуги и завершая утилизацией промышленных и бытовых отходов.

Так, работа многих десятков тысяч котельных приводит к загрязнению атмосферы в населенных пунктах соединениями серы и к возникновению кислотных дождей. Для предотвращения этого на крупных котельных устанавливают очистные сооружения.

В стране действует полтора десятка нефтеперерабатывающих заводов, которые являются поставщиками топочного топлива (мазута). Необходимо освоить здесь технологию, исключающую содержание серы в мазуте в соответствии с нормативами стран ЕС. При этом серу можно дополнительно получить в качестве сырьевого компонента. При строительстве очистных сооружений необходимо учитывать экологический уровень всей технологической цепи, а не только конечной технологической установки. Особенно опасно, когда отходы металлургических, электротехнических и химических предприятий попадают в бытовые стоки. При этом образуются такие классы химических соединений, которые неизвестны современной науке, как и неизвестны пути их нейтрализации. При таком коллекторном сборе, требования к конечным очистным сооружениям приобретают неопределенную природу, технология их обезвреживания резко усложняется, растут удельные затраты, а эффективность очистных сооружений резко падает.

По-видимому, целесообразно четко структурировать отрезки технологических процессов, на которых можно использовать эффективные и наиболее перспективные способы обеспечения экологичности технологических комплексов ЖКХ. В ряде случаев экологическое производство и переработка отходов могут быть выведены за пределы городского хозяйства.

***5. Принцип комплексности*** заключается в рациональной кооперации отраслей и предприятий ЖКХ на единой технологической основе, их специализации с использованием общей инженерной инфраструктуры. Организация в системе ЖКХ холдингов, ассоциаций, концернов, консорциумов призвана противодействовать тенденциям экономического обособления субъектов хозяйственной деятельности.

Так, парки подвижного состава могут иметь общие элементы инфраструктуры, связанные с обслуживанием, ремонтными работами и т.д. Неэффективно раздельное обслуживание и дробление многих инженерных служб. Вместе с тем, нельзя размещать в опасной близости силовые электрические подстанции, резервуары нефтепродуктов и сжиженных газов, так как это создает опасность технологических катастроф больших масштабов. Это особенно важно в небольших населенных пунктах, где требуется достаточно компактное размещение систем жизнеобеспечения, но при соблюдении всех правил безопасности и сокращении затрат на технологические подсистемы (подземные коммуникации, линии высокого напряжения, очистные сооружения).

***6. Принцип нормативной регламентации.*** Нормативная база деятельности предприятий ЖКХ включает ряд общесистемных показателей, которые имеют отношение к регламентации на уровне государства, территорий, отраслей, отдельных предприятий. Нормативы ограничения используются как административные, определяя последовательность технологии и процедуру управления. С другой стороны, нормативы необходимы как основа экономических методов регулирования, согласуя в той или иной мере экономические интересы личности, населения, региона. Нормативы носят конкретный исторический характер. Так, например, в условиях бюджетного дефицита для потребителей сжиженного газа вводятся жесткие нормативы, в пределах которых предоставляются льготы. С ростом бюджетных возможностей государства и доходов населения эти нормативы могут изменяться.

Однако, если газораспределительное хозяйство при планировании ограничится жесткими действующими нормативами, ему потребуется существенный рост затрат на расширение производственных мощностей. Поэтому необходимо прогнозировать изменение нормативов. К примеру, при более строгом учете водопотребления и использовании новых технологических решений и нового оборудования, нормативы водопотребления могут стать значительно более жесткими (в конце 90-х гг. расход воды на одного жителя в Калуге был вдвое больше чем в Париже). По-видимому, здесь следует учитывать санитарно-гигиенические нормы, которые определяют минимально допустимое количество потребляемых услуг и их качество.

***7. Принцип целостности*** означает, что технологические комплексы должны развиваться и функционировать как целостные образования, в которых каждое структурное подразделение выполняет свои функции. Это подразумевает, прежде всего, наличие всех минимально необходимых структурных подразделений, достаточных для бесперебойного функционирования всей системы.

Все подотрасли и виды деятельности ЖКХ имеют однотипные по функциям структурные подразделения: ремонтные цеха, диспетчерские и аварийные службы, подразделения обслуживающие инженерные сети и оборудование, транспортные цеха и т.д. В ряде случаев целесообразно объединять структурные подразделения подотраслей ЖКХ, чтобы минимизировать затраты ресурсов.

***8. Принцип распределения и закрепления ответственности*** за эксплуатационными организациями по обслуживанию, профилактике и ремонту инженерных систем. В совокупности с принципом регулируемости использования услуг это позволяет определить ответственность за сверхнормативные потери энергоресурсов. Если регуляторы расхода устанавливаются у каждого потребителя, возможно распределение ответственности, ее закрепление за конкретными организациями.

Организационная реструктуризация ЖКХ создает условия не только для формирования эффективных технологических систем и их устойчивой работы в складывающихся рыночных условиях, но и для контроля за соблюдением прав потребителей услуг. Это обусловлено тем, что в настоящее время большинство предприятий ЖКХ являются монополистами в своей области. При этом различают два вида монопольных образований ЖКХ: монопольные технологические процессы и монопольные организационные структуры.

К монопольным технологическим процессам относятся: водопроводно-канализационное хозяйство, коммунальная энергетика, городской пассажирский транспорт.

Монопольные организационные структуры имеют место в жилищном хозяйстве, ремонтно-эксплуатационном производстве, банно-прачечном хозяйстве, садово-парковом хозяйстве, санитарной очистке, дорожно-мостовом хозяйстве и благоустройстве.

Рассмотрим в связи с этим структуру управления жилищным хозяйством (ЖХ).

Управление обслуживанием жилищного фонда г. Санкт-Петербурга представляет собой вертикальную, многозвенную, жестко-иерархическую структуру. Большинство оперативных вопросов в управлении ЖХ решается в высших звеньях руководства, взаимоотношения верхнего и нижнего уровней управления строятся на основе директивных документов, обязательных к исполнению.

Существующая структура управления жилищным хозяйством малоэффективна. Основной ее недостаток состоит в том, что департамент (комитет) по существу, выполняет одновременно функции собственника ("заказчика") жилищного фонда и исполнителя работ ("подрядчика") по его эксплуатации. Подобная система противоречит логике экономически эффективного хозяйствования. Результаты деятельности ЖЭО оцениваются вышестоящей организацией - департаментом (комитетом), то есть имеет место лишь внутриведомственный контроль.

Недостатки существующей системы управления ЖХ проявляются в экономических результатах деятельности жилищно-эксплуатационных организаций (ЖЭО).

Практически все они убыточны и содержатся за счет дотаций из местных бюджетов. Превышение расходов над доходами за последние годы увеличилось в несколько раз и составляет более 90%. Соответственно увеличился и объем дотаций из бюджета. Лишь 10% средств поступают непосредственно от потребителей работ и услуг ЖЭО. Расходы на заработную плату более чем в пять раз превышают доходы ЖЭО .

При этом ЖЭО выполняют ряд непрофильных функций (оформление и выдача документов и т.д.), которыми должны заниматься совсем другие структуры.

Работники. ЖЭО не заинтересованы в конечных результатах деятельности и улучшении качества услуг, так как хозяйственный расчет развит слабо, а тарифы на услуги ЖХ экономически не обоснованы и не соответствуют затратам.

Несовершенство существующей системы управления ведет к ущемлению интересов потребителей - прежде всего населения. Существующая структура управления и финансирования ЖХ типична для административно-командной системы и не отвечает требованиям формирующихся рыночных отношений.[[28]](#footnote-28)

В условиях формирования рынка жилья и услуг по его содержанию необходима реорганизация системы управления ЖХ. При этом первостепенное значение, на мой взгляд, имеет отделение "Заказчика" от "Исполнителя". Это позволит усилить самостоятельность структурных подразделений ЖХ и в то же время сохранить ответственность и контроль за деятельностью ЖХ со стороны местных органов исполнительной власти. Такой вариант реорганизации предполагает формирование "Службы заказчика" и "Подрядчика" с разделением функций владения и хозяйствования; разграничение компетенции и полномочий различных уровней управления жилищной сферой; определение организационно-правовой формы ЖЭО; внедрение договорных отношений между "Заказчиком" на содержание жилья, в чьих руках концентрируются ресурсы, прежде всего финансовые, необходимые для обслуживания жилищного фонда и "Подрядчиком" - исполнителем услуг.

В первую очередь следует определить статус "Службы заказчика", которая является основой организационных реформ. На базе Постановления Правительства РФ от 22 сентября 1993 г. №935 "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг..." было издано Положение о "Службе заказчика по жилищно-коммунальным услугам". Однако местные органы исполнительной власти не пошли на создание "Служб заказчика". Организация оплаты жилья и коммунальных услуг практически повсеместно была поручена предприятиям ЖКХ. Это означает, что местные органы не реализуют свои правомочия собственника жилищного фонда, а предприятия ЖКХ сохранили свое монопольное положение.

"Служба заказчика" как организационная основа совершенствования механизма реализации государственной (муниципальной) собственности в ЖКХ позволяет повысить качество, надежность, экономическую и экологическую безопасность жилищно-коммунальных услуг, сочетая управление муниципальными объектами ЖКХ с демонополизацией системы эксплуатации жилищного фонда и инженерной инфраструктуры.

При передаче управленческих функций от государственных и муниципальных предприятий (ТПО, ЖКХ, ПЖРТ, ПЖРУ и т.д.) государственным органам, система управления обеспечивает сочетание экономических и административных рычагов воздействия на выход ЖКХ из кризиса. Именно собственник (в лице "Службы заказчика") должен распоряжаться бюджетными ассигнованиями, заказав исполнение необходимых услуг и работ на договорной основе предприятиям ЖКХ, предложившим наиболее приемлемые условия и контролируя качество работ, а также их соответствие стандартам. Таким образом, разрушается действующий в отрасли затратный механизм, обусловленный монопольным положением предприятий ЖКХ.

Подрядчиками могут выступать предприятия любых организационно-правовых форм и видов собственности. Наиболее предпочтительно наличие нескольких подрядчиков, так как это создаст условия для конкуренции. Организационные условия и механизм их реализации в жилищно-коммунальной сфере включают:

• нормативно-правовое обеспечение (пакет законодательных и распорядительных актов, регулирующих отношения в жилищной сфере);

• экономическое (ресурсное) обеспечение (создание экономического потенциала, необходимого для качественного содержания ЖКХ);

• социальное обеспечение (создание действенного механизма социальной защиты населения, помощь малоимущим и обеспечение приемлемых условий проживания, создание системы государственных и законодательно утвержденных социальных стандартов в данной сфере);

• научно-методическое и информационное обеспечение (разработка механизма эффективного функционирования ЖКХ, мониторинга процессов и результатов его деятельности).

В сфере ЖХ в качестве подрядчиков могут выступать:

• муниципальные службы, созданные на базе производственных мощностей существующих ГПРЭП и РЭУ;

• приватизированные ЖЭО;

• ведомственные службы по жилищному обслуживанию;

• частные организации различных форм собственности.

Один из возможных вариантов организационной структуры управления ЖХ, основанный на формировании системы "заказчик - подрядчик".

"Служба заказчика" занимается развитием жилищной инфраструктуры на уровне подотрасли (планирование, прогнозирование, финансовый и технологический аудит и др.), распределяет заказы между службами ЖХ и контролирует их деятельность. К числу функций обслуживания в сфере ЖХ относятся: разработка нормативов; освоение новой техники; подготовка и переподготовка кадров; планирование научно-технического развития; материальное обеспечение; капитальный ремонт крупных объектов и жилых домов, в том числе памятников истории и архитектуры.

Основными функциями "Службы заказчика" становятся: заключение договоров на выполнение работ по эксплуатации и ремонту жилищного фонда; контроль за их исполнением; аккумулирование средств, необходимых для оплаты выполненных договорных работ.

Субподрядчики могут выполнять работы по техническому содержанию, ремонту и санитарному обслуживанию жилищного фонда и других объектов ЖХ. В перспективе, по мере демонополизации структур ЖХ, все собственники жилищного фонда (ведомственные, ЖСК, кондоминиумы и т.д.) смогут самостоятельно выступать в качестве заказчиков. Организационно-технологическая реструктуризация ЖКХ позволяет организовать технологический аудит его систем.

## 2.4 Система договорных отношений органов местного самоуправления с предприятиями жилищно-коммунального хозяйства

Четкое разграничение функций Заказчика и Подрядчика предусматривает реализацию договорных отношений в жилищно-коммунальной сфере и разработку целого ряда организационно-распорядительских и нормативных документов.

Впервые "Положение о порядке формирования договорных отношений в муниципальном хозяйстве" было утверждено Распоряжением Коллегии Комитета РФ по муниципальному хозяйству 18 мая 1993 г. №1-1. Позднее, Постановлением Правительства РФ "О некоторых мерах по улучшению координации деятельности министерств и ведомств РФ, Советов Министров республик в составе РФ, администрации краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения" от 27 мая 1993 г. №490 была утверждена "Примерная структура органов краевой, областной администрации". Предполагалось, что в соответствии с их полномочиями и действующими нормативно-правовыми документами они будут выполнять функции Заказчика на жилищно-коммунальные услуги. Службы заказчика следовало создавать в качестве самостоятельного подразделения в структуре местных органов исполнительной власти (местных администраций). Государственной Академией жилищно-коммунального хозяйства им. К.Д.Панфилова и НИИ Экономики жилищно-коммунального хозяйства было разработано "Примерное Положение о Службе заказчика по жилищно-коммунальным услугам".

С введением "Положения о Службе заказчика жилищно-коммунальным услугам" и "Положения о порядке формирования договорных отношений в муниципальном хозяйстве" начался процесс отделения собственности от управления ЖКХ.

Переход к новой системе управления ЖКХ потребовал пересмотра правовых отношений участников процесса обслуживания - местных органов исполнительной власти (наймодателей), предприятий ЖХ (исполнителей) и потребителей услуг (нанимателей жилого помещения).

Во всем мире для оказания какой-либо услуги заключается договор между поставщиком услуги и ее потребителем, защищающем потребителя при нарушении его прав на получение услуги определенного качества и в определенном объеме.

В России до сих пор отсутствует документ, который бы регламентировал отношения муниципалитета (собственника жилищного фонда), потребителя (квартиросъемщика) и предприятий ЖХ. Формально отношения ЖЭО (основной эксплуатационной единицы ЖХ) с потребителями их услуг -населением, проживающем в домах, обслуживаемых этими предприятиями, регламентируют:

• договор социального найма для квартиросъемщиков (арендаторов) квартир (комнат) муниципального жилищного фонда;

• договор передачи квартир в собственность граждан для собственников приватизированных квартир;

• договор об обслуживании.

О несовершенстве этой базы свидетельствует рост числа жалоб на качество жилищно-коммунального обслуживания.

В приложении приводится анализ некоторых пунктов "Договора социального найма жилого помещения и предоставления жилищных и коммунальных услуг" и "Порядка работы с заявлениями нанимателей жилого помещения" из действующего "Положения о службе заказчика на жилищно-коммунальные услуги" Калужской области, и целесообразности изменений этих документов с целью наибольшей защиты социальных прав потребителей услуг (нанимателей).

Особенностью ЖКХ является использование ее предприятиями разнородных основных фондов: первая группа формирует инженерную инфраструктуру (основное производство в водо-, тепло-, электро-, газоснабжении, водоотведении, канализировании, объекты внешнего благоустройства и др.); вторая группа основных фондов обеспечивает обслуживание объектов инженерной инфраструктуры (производственно-технические базы, ремонтные мастерские, транспортные цеха).

Основные фонды первой группы являются основой жизнеобеспечения территорий, служат для непосредственного удовлетворения потребителей в услугах ЖКХ. Именно эта группа основных фондов обусловливает технологический монополизм большинства предприятий (организаций) ЖКХ. Поэтому представляется необходимым сохранение функций управления и контроля местных органов исполнительной власти за состоянием и использование этой категории фондов. Объекты инженерной инфраструктуры и внешнего благоустройства передаются муниципалитетом (в лице Службы заказчика на жилищно-коммунальные услуги) предприятиям ЖКХ на обслуживание.

В то же время при эксплуатации основных фондов, используемых для обслуживания объектов инженерной инфраструктуры (вторая группа), предприятия ЖКХ должны обладать значительной самостоятельностью вплоть до возможности их приватизации. Это будет способствовать формированию конкурентной среды в жилищно-коммунальной сфере. Основные фонды второй группы должны передаваться предприятиям ЖКХ в хозяйственное ведение, оперативное управление, аренду, с одновременным заключением договоров подряда на производство соответствующих услуг ЖКХ.

Необходим дифференцированный подход при определении правовой базы использования различных групп основных фондов ЖКХ, а также обеспечение контроля за состоянием и использованием основных фондов. В условиях переходного периода целесообразно приватизировать только основные фонды второй группы, а объекты инженерной инфраструктуры должны оставаться в собственности Заказчика на услуги ЖКХ (муниципалитета).

В соответствии с "Примерным Положением о Службе заказчика по жилищно-коммунальным услугам" предложена следующая схема взаимоотношений между собственниками основных фондов (муниципалитетами) и хозяйствующими субъектами.

Территориальные комитеты по управлению имуществом передают в хозяйственное ведение:

• "Службе заказчика" объекты инженерной инфраструктуры, находящиеся в собственности местных органов управления;

• предприятиям ЖКХ в полное хозяйственное ведение движимое и недвижимое имущество (основные и оборотные средства), используемое для обслуживания объектов инженерной инфраструктуры;

• передача основных фондов оформляется Постановлением соответствующего органа исполнительной власти. При этом во втором случае передача оформляется еще и договором (между собственником - территориальным комитетом по управлению имуществом и предприятием) "Служба заказчика", в хозяйственном ведении которой находятся объекты инженерной инфраструктуры, заключает с предприятиями ЖКХ, эксплуатирующими эти объекты, договора о передаче предприятию муниципального имущества (объектов инженерной инфраструктуры) на обслуживание; а также на ремонт и содержание этих объектов.

Таким образом, имущество предприятия разбивается на две группы, подлежащие различному учету:

1. Имущество, переданное предприятию в хозяйственное ведение (производственные базы, ремонтные мастерские, машины, вспомогательные механизмы и т.д.)

2. Имущество, переданное предприятию на обслуживание (объекты инженерной инфраструктуры).

Отметим что некоторые пункты "Примерного Положения о Службе заказчика по жилищно-коммунальным услугам" вызывают сомнение и требуют внесения ряда замечаний.

1. В соответствии с ГК РФ передача имущества (собственности) в хозяйственное ведение предполагает его производительное использование субъектом хозяйствования. Возникает вопрос о правомерности передачи "Службе заказчика" имущества в хозяйственное ведение, так как эта Служба не является хозяйствующим субъектом, она создается как структурное подразделение местной администрации, и поэтому не может производительно использовать указанное имущество.

2. В законодательстве РФ отсутствует такое экономическое понятие и правовая норма как "передача на обслуживание". Государственное

(муниципальное) имущество может быть передано собственником имущества государственному (муниципальному) предприятию в оперативное управление, хозяйственное ведение, траст и аренду, оно может полностью или частично отчуждаться акционерному обществу, но не передаваться на обслуживание.

3. Деление муниципального имущества на две группы (объекты инженерной инфраструктуры и основные фонды собственно предприятий) на практике может вызвать серьезные трудности (например, на предприятиях, эксплуатирующих головные сооружения водопровода и канализации).

4. Имущественные отношения государственного (муниципального) предприятия с собственником (государством) связаны с использованием, воспроизводством и возвратом государственной (муниципальной) собственности. Естественно, что при различных формах передачи имущества (оперативное управление, полное хозяйственное ведение, аренда и т.д.), характер этих отношений будет различным. Речь идет о характере распределения результатов труда, доходов (прибылей), амортизационных отчислений и т.п.

Не ясно, как при раздельном учете имущества (объектов инженерной инфраструктуры и основных фондов собственно предприятий), но при использовании его в едином технологическом процессе, будет осуществляться: раздельный учет производства, раздельное использование доходов (прибылей), как будут рассчитываться амортизационные отчисления на объекты инженерной инфраструктуры (на предприятиях по эксплуатации инженерных сетей они составляют от 70% по водопроводным сетям до 92% по сетевым сооружениям канализации в общей сумме эксплуатационных расходов).

Анализ показывает, что переход на договорные отношения между местными органами исполнительной власти и предприятиями ЖКХ возможен, однако механизм их реализации еще недостаточно проработан. Последовательное формирование нормативно-правовой базы взаимоотношений между местными органами исполнительной власти и предприятиями (организациями) жилищно-коммунальной сферы, призвано обеспечить согласование документов, утвержденных различными законодательными и правовыми организациями.[[29]](#footnote-29)

Договор представляет собой нормативно-правовой документ, определяющий взаимные обязанности сторон. В системе ЖКХ следует выделить следующие договорные обязательства участников:

• предприятие-подрядчик гарантирует уровень качества, надежности и экологической безопасности услуг (обслуживания), соответствующий объективным возможностям, созданным собственником, а также составу и состоянию основных фондов, при плановом объеме потребления услуг;

• местные органы исполнительной власти (собственники) гарантируют оплату услуг в соответствии с реально достигнутым качеством обслуживания, контролируют выполнение договорных обязательств и определяют размер экономических санкций при нарушении показателей качества услуг и обслуживания.

Таким образом, договор представляет собой нормативно-правовую и экономическую основу взаимоотношений местных органов исполнительной власти ("Заказчика") с предприятиями (организациями) ЖКХ ("Подрядчиками"), позволяющий увязать интересы потребителей услуг и предприятий ЖКХ.

Договор предусматривает размер оплаты за физическую величину производимой услуги (1 кв. м. обслуживаемой жилой площади; 1 куб. м. воды; 1 Гкал. тепла и т.д.), исходя из экономически обоснованных затрат предприятия на ее производство.

При этом местным органам исполнительной власти целесообразно утверждать два тарифа на оплату услуг ЖКХ:

• экономически обоснованный тариф, покрывающий обоснованные затраты предприятий-производителей, исходя из нормативного уровня потребления услуг. Эти тарифы служат основой расчетов по договорам подряда);

• тариф, предназначенный для оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, при этом сверхнормативное потребление должно возмещать 100% затрат на их производство и реализацию.

В договорах необходимо предусмотреть оплату услуг за весь технологический цикл - от производства фактической единицы услуги (1 куб. м. воды; 1 Гкал, тепла и др.) до ее реализации непосредственно потребителю, независимо от формы организации работ по обслуживанию жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры. Все виды работ по производству и реализации услуг не могут выполняться одним предприятием, отдельные виды работ могут поручаться другим предприятиям или частным фирмам, как субподрядчикам. Оплата услуг включает в себя все технологические звенья до конечного результата.

Услуга является товаром, имеющим определенные потребительские свойства. Ответственность перед "Заказчиком" за производство и реализацию этого товара потребителю несет предприятие ЖКХ, заключившее генеральный договор на обслуживание (оказание услуг). Оно, в свою очередь, может поручить выполнение отдельных видов работ другим предприятиям. Оплата за весь технологический цикл обслуживания (услуг) усиливает заинтересованность предприятий в предоставлении населению услуг должного качества.

Согласование между "Заказчиком" и "Исполнителем" показателей качества, надежности и экологической безопасности услуг является важным аспектом заключения договора на жилищно-коммунальное обслуживание. В договоре должен быть предусмотрен тот уровень качества, который может гарантировать предприятие при имеющемся составе основных фондов и который обеспечен соответствующим финансированием, исходя из средств, выделяемых "Заказчиком". Показатели надежности функционирования систем жизнеобеспечения должны реально оценивать возможности предприятия ЖКХ, исходя из уровня износа его основных фондов.

Потребительские свойства услуги в значительной степени зависят от финансирования текущей эксплуатации ЖКХ. При заключении договора местные органы исполнительной власти должны согласовать с предприятиями ЖКХ показатели качества и надежности обслуживания и установить соответствующий этим показателям экономически обоснованный тариф. При этом учитывается предусмотренный бюджетом объем. Если величина этих средств недостаточна, то условиями договора необходимо предусмотреть тот уровень качества обслуживания, который обеспечен финансированием.

Механизм договорных отношений местных органов исполнительной власти и предприятий ЖКХ требует соответствующей системы контроля и экономической оценки качества обслуживания потребителей. Это должно найти отражение в договорах на обслуживание через систему оплаты услуг в соответствии с реально достигнутыми показателями их качества. При нарушении качества обслуживания хотя бы по одному из показателей, зафиксированных в договоре, к предприятию применяются штрафные санкции. Их величина должна быть обусловлена величиной отклонения фактически достигнутого показателя от показателя, зафиксированного в договоре.

Если "Исполнитель" не выполняет свои обязательства по нескольким показателям, то штрафные санкции применяются за нарушение каждого из них.

Договора на жилищно-коммунальное обслуживание, на изложенных выше условиях, должны заключаться также между местными органами исполнительной власти и приватизированными предприятиями ЖКХ. Приватизация жилищно-коммунальных предприятий не должна приводить к изменению профиля их основной деятельности, а оплата услуг - соответствовать реально достигнутым показателям качества.[[30]](#footnote-30)

При формировании нового механизма управления, финансирования и хозяйствования в сфере ЖКХ необходимо решить триединую задачу регулирования правоотношений :

1. С населением по вопросам установления тарифов на услуги ЖКХ, выплаты гражданам компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг, определения влияния договорных взаимоотношений на качественное и надежное обслуживание жилья, а также регламентации сроков и размеров оплаты жилищно-коммунальных услуг, порядка взыскания неплатежей и выселения неплательщиков (с предоставлением другого жилья, соответствующего санитарно-гигиеническим нормам).

2. С предприятиями различных организационно-правовых форм, эксплуатирующими по договорам подряда основные фонды ЖКХ и производящими жилищно-коммунальные услуги, по вопросам заключения контрактов и оформления договоров подряда, по контролю качества производимых работ и услуг и обеспечению своевременной оплаты выполненных работ в соответствии с заключенными договорами, вопросам приватизации предприятий ЖКХ, а также реконструкции и расширения мощностей объектов инженерной инфраструктуры.

3. С финансовыми, налоговыми, судебными, природоохранными и административными органами на местах по вопросам сохранности и гармоничного развития жилищно-коммунальной инфраструктуры, по определению и установлению экономически обоснованных расходов предприятий на содержание жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры, их воспроизводство и расширение, по определению величины налога на землю и штрафных санкций за сверхнормативные сбросы вредных веществ в бытовые отходы и загрязнение окружающей среды, по порядку приобретения лицензий на право пользования недрами (водой, землей и др.), по судебному исполнению решений о работе с неплательщиками услуг ЖКХ.

Одним из важнейших вопросов при формировании нового механизма взаимоотношений между местными органами исполнительной власти и предприятиями ЖКХ являются регламентация функций "Службы заказчика".

Структура "Службы заказчика", как правило, должна включать в себя следующие подразделения: службу субсидий и льгот; финансовую; договорно-правовую; лицензионную; диспетчерскую; техническую службы и жилищно-коммунальную инспекцию. При создании "Службы заказчика" следует уделить особое внимание вопросу о ее численности. Критерием здесь служат расходы потребителей на единицу услуг определенного качества.

Необходимо предусмотреть контроль со стороны потребителей (населения) и независимых общественных организаций (объединений) (общества по защите прав потребителей, независимые общественные фонды и профсоюзы и т.д.) за деятельностью "Службы заказчика".

При финансировании "Службы заказчика", требуется сохранить ее независимость от "Подрядчиков". Средства на содержание аппарата "Службы заказчика" должны выделяться из местного бюджета, так как Комитет жилищно-коммунального хозяйства - структурное подразделение местной администрации. При соблюдении такого порядка финансовых взаимоотношений договора на содержание (ремонт) жилья и объектов коммунальной инфраструктуры, а также оказание потребителям услуг, приобретают экономический смысл (взаимоотношения между собственником основных фондов ЖКХ и организаторами работ по их обслуживанию, текущему содержанию и ремонту).

Практически во всех регионах России намечены только первые шаги к формированию договорных взаимоотношений местных органов исполнительной власти с предприятиями (организациями) ЖКХ и населением через "Службу заказчика".

При существующей системе взаимоотношений местных органов исполнительной власти с предприятиями (организациями) ЖКХ и потребителями в сфере жилищно-коммунального обслуживания имущественные и договорные отношения регулируются договорами на передачу имущества в хозяйственное ведение или оперативное управление.

Со стороны местных органов власти потребителям (населению) гарантируется:

1. Минимум социальной защиты. В силу организационных причин учет всех доходов потребителей (каждой конкретной семьи) существенно затруднен, а компенсации предоставляются только наиболее остронуждающимся.

2. Контроль уровня тарифов и качества предоставляемых услуг.

До сих пор отсутствует четкий механизм покрытия убытков от эксплуатационной деятельности в жилищно-коммунальной сфере, бюджетные дотации практически бесконтрольно перераспределяются через жилищные организации предприятиям других подотраслей ЖКХ (водопроводно-канализационным, теплоэнергетическим и т.д.), то есть по существу оплачиваются предъявляемые ими расходы. Механизм регулярной проверки эффективности использования бюджетных средств, выделяемых предприятиям ЖКХ, исследован в п.п.2.3. и 3.2. С ним связана выработка критериев принятия обоснованных решений по ценам и тарифам на услуги монопольных структур ЖКХ.

Однако более разумным, на мой взгляд, было бы предоставление дотаций по оплате услуг ЖКХ собственникам (ЖСК, Домовые управления ведомственного жилищного фонда) и вновь создаваемым товариществам собственников жилья (кондоминимумам).

При появлении "Службы заказчика" и разделении основных фондов на две части (формирующие инженерную инфраструктуру и обеспечивающие ее обслуживание) имущественные отношения местных органов исполнительной власти с предприятиями ЖКХ существенно изменятся. Однако для монопольных структур ЖКХ: коммунальной энергетики, водопроводно-канализационного хозяйства, муниципального электротранспорта потребуется разрешить вопрос - какое имущество (основные фонды) отнести к формирующим инженерную инфраструктуру, а какое к вспомогательному обслуживанию.

При передаче муниципального имущества хозяйствующим субъектам в сфере ЖКХ следует учитывать все возможные формы его передачи (хозяйственное ведение, оперативное управление, траст, аренда, акционирование предприятий ЖКХ).

Может быть использован следующий вариант: КУГИ передает предприятиям ЖКХ обе группы основных фондов, но на разных условиях, например, первую группу основных фондов в хозяйственное ведение без права приватизации, а вторую - с правом приватизации. "Служба заказчика" будет, в этом случае, осуществлять контроль за использованием основных фондов первой группы предприятиями ЖКХ в соответствии с заключенным соглашением (договором).

Представляется целесообразным передавать предприятиям ЖКХ основные фонды первой группы по возможности на конкурсной основе на праве хозяйственного ведения или аренды. Это будет способствовать формированию конкурентной среды по отношению к этим основным фондам. Это требует нормативно-законодательного регулирования.

Договора на предоставление жилищно-коммунальных услуг (выполнение работ) должны заключаться "Службой заказчика" с предприятиями всех подотраслей ЖКХ и, по возможности, на конкурсной основе . Местные органы исполнительной власти должны обеспечить социальные гарантии прав потребителей жилищно-коммунальных услуг (устанавливать стандарты качества услуг и обслуживания, контролировать их исполнение, режим работы коммунальных предприятий, состояние, использование и воспроизводство основных фондов, предоставлять дотации для обслуживания льготных категорий граждан и малоимущим и т.п.).

С введением договорных отношений в ЖКХ контрольная деятельность местных органов исполнительной власти станет более всеохватывающей. Основные вопросы (стандарты качества, экологичности, объемы услуг, сроки выполнения работ, ставки и тарифы по оплате услуг ЖКХ, состояние и воспроизводство муниципального имущества) будут отражены в соответствующих договорах с производителями и потребителями услуг. Важную роль в соблюдении условий договоров будут играть независимые общественные организации по защите прав потребителей, контролирующие как производителей услуг ЖКХ, так и "Службу заказчика".

Общественные организации могут представлять интересы потребителей (населения) в различных административных инстанциях (суде и др.).

Учитывая, что переход к оплате населением жилья и коммунальных услуг в соответствии с реальными затратами предприятий-производителей в настоящее время практически невозможен, средства (дотации) на покрытие убытков от эксплуатационной деятельности должны учитываться в хозяйственно-договорных отношениях между местными органами исполнительной власти (в лице "Службы заказчика"), предприятиями (организациями) ЖКХ и населением .

Рост ставок и тарифов по оплате услуг ЖКХ повлечет за собой дополнительные меры социальной защиты населения и прежде всего семей с низкими доходами .

Важной проблемой продолжает оставаться дотационная поддержка предприятий ЖКХ, осуществляющих свою деятельность в сфере бесплатного предоставления услуг (уличное освещение, дорожно-мостовое хозяйство, санитарная очистка, садово-парковое хозяйство и др.) . Необходим поиск источников стабильного финансирования деятельности указанных жилищно-коммунальных служб, например, в виде целевых сборов с коммерческих структур на уличное освещение, приведение территории в порядок, привлекать к этой деятельности представителей крупного бизнеса .

Реализация программ по содержанию и благоустройству крупных городов в развитых странах осуществляется при непосредственном участии представителей крупного бизнеса, которые добровольно отчисляют свои средства на эти цели .

Выделение средств на строительство муниципального жилья для "очередников" и малоимущих, развитие объектов инженерной инфраструктуры и внешнего благоустройства будет иметь место и в дальнейшем. Развитие и текущее содержание жилищной сферы и подведомственных территорий является повседневной заботой муниципальных властей.

В условиях нестабильной экономики и монополизма государственной (муниципальной) собственности в ведущих отраслях ЖКХ, сопровождающихся необоснованным перекладыванием на плечи потребителей (населения) оплаты жилищно-коммунальных услуг, государственное и муниципальное регулирование должно претерпеть существенные изменения. От непосредственного вмешательства в режим деятельности предприятий необходимо перейти к созданию условий для эффективного взаимодействия местных органов исполнительной власти, исполнителей услуг ("Подрядчиков" различных организационно-правовых форм собственности) и потребителей услуг (населения).

# Заключение

По итогам проделанной работы необходимо отметить следующее:

1. Реформа ЖКХ рассматривается как самостоятельно организуемое преобразование в сфере ЖКХ, тогда как она должна выступать как составной элемент общей системы социально-экономического реформирования.

2. Реформа по существу сохраняла затратный механизм, перенося при этом "центр тяжести" по оплате услуг ЖКХ с государства на население.

3. Концепция реформы не рассматривала научно-технический и социально-экономический прогресс как основу повышения эффективности ЖКХ и снижения тарифов за счет внедрения высокоэффективных и ресурсосберегающих технологий.

4. Внедрение рыночных элементов в систему ЖКХ не связывалось должным образом с повышением эффективности и качества оказываемых услуг.

5. Отдельные элементы Концепции противоречат ГК РФ.

6. Реформа ЖКХ преимущественно рассматривалась с позиций рыночной экономики без должного учета функций социальной защиты населения. Реформа не рассматривалась как элемент развития социальной инфраструктуры и механизма социальной защиты населения.

В то же время необходимость коренных преобразований в сфере ЖКХ обусловлена, следующими основными причинами:

• необходимостью значительного улучшения качества жизни населения, его обеспечения жилищно-коммунальными услугами общественно-нормального уровня;

• необходимостью обеспечить устойчивое функционирование всех структур ЖКХ;

• потребностями адресной социальной защиты

малообеспеченных слоев населения.

Дальнейшее проведение реформы должно исходить из следующих принципов:

1. Реформу ЖКХ следует рассматривать как одно из важнейших направлений социально-экономического развития российского общества.

2. Реформа ЖКХ является одним из важнейших факторов социальной защиты населения и стабилизации социально-экономических процессов в обществе.

3. Реформирование ЖКХ имеет двойственную природу: развитие рыночных отношений и социальная защита уязвимых слоев населения.

4. Государство несет ответственность за проведение реформы, определяет концепцию и этапы ее проведения.

5. Концепция реформирования ЖКХ должна включать комплекс мероприятий: экономических, организационных, информационных, социально-психологических и т.д. Важное значение имеет психологическая подготовленность и информированность людей о проводимых преобразованиях.

6. Реформа должна строиться на тщательно выверенной правовой и нормативной основе, особенно в области управления естественными монополиями.

7. Учитывая масштабность проводимой реформы, территориальные (региональные) различия в социально-экономических, демографических и географических условиях, темпы проведения реформы должны быть дифференцированы по субъектам РФ и муниципальным образованиям.

8. Недопустимо и безнравственно представлять реформу в сфере жилищно-коммунальных услуг в качестве источника дополнительных бюджетных поступлений.

Рассмотрены предложения по финансовой реструктуризации ЖКХ, включая тарифное регулирование деятельности региональных естественных монополий, определение экономически обоснованных тарифов, проведение финансово-технологического аудита; на материалах предприятий Калужской области вскрыты существенные резервы снижения себестоимости и рационализации хозяйственно-финансовых отношений и расчетов между предприятиями, отказа от перекрестного субсидирования, мониторинга качества и объема услуг и т.д.

Реформа ЖКХ имеет целью развитие рыночных отношений в сфере услуг при одновременном усилении социальной защиты уязвимых слоев населения. Исходя из этого, в монографии проведен анализ результатов приватизации в ЖКХ, обоснованы пути дальнейшего развития отношений собственности, рационального разграничения объектов региональной, муниципальной и других форм собственности, в том числе в сфере земельных отношений, организационно-правовые формы производства бесприбыльных услуг, использования доверительной собственности (траста) и т.д.

Особое значение имеет демонополизация и создание конкурентной среды в жилищном хозяйстве, ремонтно-строительном, дорожно-мостовом и садово-парковом хозяйстве, благоустройстве и санитарной очистке территорий и т.д. Выделен тип конкуренции, характерный для различных подотраслей ЖКХ, обоснованы условия организации и проведения тендеров при распределении государственных и муниципальных заказов в ЖКХ, включая порядок оценки оферт участников торгов.

Особое внимание при организации финансового аудита обращается на анализ тарифно-ценовой политики, уровня и структуры фактической себестоимости, соотношение фактических и экономически обоснованных тарифов, региональные различия в стоимости услуг между субъектами Российской Федерации.

В работе обоснованы основные направления организационно-технологической реструктуризации ЖКХ с учетом современных методов оценки конкурентоспособности технологических систем, учета причинно-следственных связей в процессе производства и реализации услуг, их качества и экологичности, рациональной кооперации предприятий ЖКХ на единой технологической основе, нормативной регламентации работы и рационального распределения ответственности.

# БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Авдеев В.В. Почему пробуксовывает реформирование в жилищно-коммунальной сфере. М.: Жилищное и коммунальное хозяйство., №3., 1996.
2. Авдеев В.В., Яганов В.М., Чернышев Л.Н. Экономические правоотношения в ЖКХ: опыт, проблемы, документы. М.: Т. 1-4., 1996-1997 гг.
3. Адаптации реального сектора экономики: анализ ситуации в инвестиционном секторе: материалы конс. эксперт. совета по проблемам экономических реформ. М.: 1994., Вып. 4. "Высшая школа"., 32 с.
4. Безруков В. Об этапах реализации правительственной программы Жилище. М.: "Экономист"., №1., 1994.
5. Бессонова О., "Жилищная реформа"., М., "Эко"., №12., 1992.
6. Бессонова Н.Е. Экономика и управление в бытовом и жилищно-коммунальном обслуживании, городском хозяйстве. Учебное пособие. Л.: ЛИЭИ., 1991., 280 с.
7. Буленкова В. Бесплатное жилье: последние иллюзии. М.: "Огонек"., №7., 1996.
8. Бычковский И. Не тарифами едиными. М.: "Экономика и жизнь"., 1997., 15 апреля.
9. Бычковский И.В. Приватизация инфраструктуры., Журнал для акционеров., М., 1993., №11., с. 17-18.
10. Васильева Н.В. Экономико-организационные основы управления жилищным хозяйством крупного города. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Спб: СпбГИЭА., 1994., 18с.
11. Городов О. Кондоминиумы - это гораздо лучше чем мы думаем. М.: "Новое время"., 16 июня.
12. Жилищная стратегия: как уйти от городов-трущоб. М.: "Эко"., №5., 1991.
13. Зотов В.Б. Новый этап реформирования жилищно-коммунального хозяйства. М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство"., №4., 1996.
14. Караваев В. Региональная инвестиционная политика: российские проблемы и международный опыт. М.: "Вопросы экономики"., №3., 1995., с.135-139.
15. Когут А.Е. и др. "Экономика крупного города: проблемы структурной перестройки"., Спб., ИСЭП РАН., 1994.
16. Козлюк А.Г. Как ЖКХ перейти к самоокупаемости. М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство"., 1996., №3., с. 10.
17. Лопаткин Н.Т. О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство"., №11., 1993.
18. Лопаткин Н.Т. Жилищная реформа - состояние и перспективы развития. М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство"., №2., 1996.
19. Лужков Ю. Управление развитием города: взаимодействие общественного и частного секторов. М.: "Проблемы теории и практики управления"., 1996,, №3., с.32-39.
20. Москаленко Е.Г., Родионов Д.Г. Состояние, цели и основные направления реформирования муниципального жилищно-коммунального хозяйства (на примере Калужской области)., В сб., тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского Технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998.
21. Москаленко Е.Г. Особенности реформирования жилищно-коммунальной сферы за рубежом. В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского Технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря., 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998.
22. О реформе жилищно-коммунального хозяйства. М.: "Экономика и жизнь". 2001, 13 марта, с. 27.
23. Ошеверова Д.В. Квартплата: сколько и за что мы платим. "Известия"., №208., 1996., ноябрь.
24. Попович Е.А. Коммунальные услуги: поиск новых организационных форм, М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство"., 1993, №5., с. 14-16.
25. Преобразования научно-инновационной сферы региона. /Под ред. А.Е. Когута. Спб: ИСЭП РАН., 1995.
26. Проектирование городского хозяйства. Учебное пособие для Вузов., Под ред. Э.Я. Тухчина, 3-е изд., перераб, дополн. М.: "Стройиздат", 1991., 368с.
27. Пузанов А. На жилищных субсидиях экономить невыгодно. М.:, "Экономика и жизнь", №11, 1997.
28. Пчелинцев О. На пороге жилищной реформы. М.: "Вопросы экономики"., №7, 2001.
29. Пчелинцева Л.М. Жилищные льготы. М.: "Инфра", 1996, 187с.
30. Радыгин В. Технический взгляд на приватизацию в странах Запада. М.: "Эко", 1992., №3, с.53-57.
31. Рахманов Л. Да будет свет. Спб: "Санкт-Петербургские Ведомости"., 1997., 28 февраля.
32. Родионов Д.Г. Проблемы организации и проведения финансово-технологического аудита на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства. В сб. тезисов-докладов 111 международной научно-практической конференции "Интеграция экономики в систему мирохозяйственных связей". Спб.: СпбТУ, 1998., с. 36-39.
33. Рохчин В.Е, Чекалин B.C. Муниципальное планирование. Учебное пособие по спец. 0608 "Экономика и управление в городском хозяйстве". Спб: СпбГИЭА, 1996, 137с.
34. Сивков В. Так вот ты какая коммунальная реформа. "Аргументы и факты"., №20., май., 1997., с.7-8.
35. Собственность: корпоративная, государственная, муниципальная, частная. /Авт.-сост. Б.П. Красноглазов. М.: 1992., с. 128.
36. Соловьев В.Н. Развитие экономических форм и методов управления сферой сервиса в условиях становления рыночных отношений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Спб: СпбТИС., 1997.
37. Стародубовская И. Логика жилищной реформы. М.: "Эко"., 1999., с. 11-13.
38. Талонов А. Подвержено ли жилищно-коммунальное хозяйство политике протекционизма местных властей. М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство", 1994., №4-5.
39. Тахи-Заде Ф.Г. Тарифная политика как основа реформирования жилищно-коммунального хозяйства. М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство"., 1996., №1.
40. Тахи-Заде Ф.Г., Ярошевский Д.А. Программа жилищной реформы в коммунальном хозяйстве. М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство"., 1992., №7., с.11-13.
41. Торкановский Е. Организационно-правовые формы государственного предпринимательства в современных условиях. М.: "Хозяйство и право"., 1994., №8., с.54-65.
42. Трегубов А.И., Хайло Е.Г. Некоторые проблемы перехода к рынку жилищно-коммунальной сферы. //Проблемы ремонта и эксплуатации жилищного фонда города в условиях проводимой реформы городского хозяйства. Сб. научн. трудов. Спб.: "Оргтехиздат"., 1995., с. 37-43.
43. Хайло Е.Г. Экономико-организационные основы развития жилищно-коммунального хозяйства в условиях становления рыночных отношений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Спб: СпбГИЭА., 1995., 19 с.
44. Хайло Е.Г. Организационные формы и направления жилищно-коммунального обслуживания населения. В сб. тезисов-докладов 11 региональной научно-технической конференции "Интеграция экономики в систему мирохозяйственных связей". Спб.: СпбГИЭА., 1999., с.79-83.
45. Чернышев Л.Н. О совершенствовании договорных отношений в отрасли. М.: "Жилищное и коммунальное хозяйство"., №9., 1993., с. 8-11.
46. Чернышева Л.А. и др. Оценка финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий жилищно-коммунального хозяйства и развитие самофинансирования (на примере предприятий ЖКХ Калужской области). В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998.
47. Чернышева Л.А., Родионов Д.Г. Совершенствование договорных отношений в отрасли (на примере жилищно-коммунального хозяйства Калужской области). В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского Технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998.
48. Шопенко Д.В., Москаленко Е.Г., Родионов Д.Г. Особенности, современного состояния инвестиционного климата в социально значимых отраслях сферы услуг крупных городов. В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС СпбГУ (экономический факультет)., 9-11 апреля 1996 г. Спб.: СпбГУ., 1996.
49. Шопенко Д.В., Москаленко Е.Г., Родионов Д.Г. Зарубежный опыт привлечения инвестиций в развитие социально значимых отраслей сферы услуг крупных городов. В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС СпбГУ (экономический факультет)., 9-11 апреля 1996 г. Спб: СпбГУ., 1996.
50. Шопенко Д.В., Родионов Д.Г., Сергеева В.В. Пути развития конкурентного рынка жилищно-коммунальных услуг, В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского Технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998.
51. Щекан Г. Социальное управление как система. "Проблемы теории и практики управления"., М., 1997., с. 114-122.
52. Экономические реформы: проблемы и перспективы /А.Е. Когут, О.П. Литовка, А.А.Румянцев и др./. Спб: ИСЭП РАН., 1993. 110. Яковец Ю.В. Экономика России: перемены и перспективы. М.; "Экономика", 1996.
53. Яковлев В.А. Проблемы финансирования ремонтно-строительного производства. Спб: "Оргтехиздат"., 1993.
54. Яковлев В.А. Концепция реформирования городского хозяйства. Спб: "Научно-технические ведомости технического университета". СпбТУ., 1997., №1-2. Законодательные, нормативные и статистические материалы
55. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002-2010 годы. Утв. Пост.Правительства РФ от 17.09.01. №675
56. Постановление Законодательного Собрания Калужской области от 10 апреля 1998 г. N 333 "О программе "Реформа жилищно-коммунального хозяйства на территории Калужской области"
57. Закон Калужской области от 22 июня 1997 г. N 12-03 "Об ответственности за нарушение жилищных стандартов и нормативов по использованию, сохранности и эксплуатации жилищного фонда и придомовой территории, режима и качества предоставления жилищно-коммунальных услуг в Калужской области"
58. Закон Калужской области от 20 августа 1996 г. N 41 "О защите прав потребителей жилищно-коммунальных услуг на территории Калужской области"
59. Постановление Губернатора Калужской области от 10 января 2001 г. N 18 "Об утверждении порядка предоставления льгот на оплату жилья и коммунальных услуг многодетным семьям и возмещения расходов на эти цели"
60. Постановление Губернатора Калужской области от 18 февраля 2000 г. N 92 "О мерах по координации работы жилищно-коммунальных служб и оповещении населения об аварийных ситуациях на объектах жилищно-коммунального хозяйства
61. Постановление Губернатора Калужской области от 2 апреля 1999г. N 132 "О совершенствовании управления жилищно-комунальным хозяйством области"
62. Постановление Правительства Калужской области от 15 мая 2000 г. N 67 "О мероприятиях по предупреждению аварий и чрезвычайных ситуаций на объектах жилищно-коммунального хозяйства и ликвидации их последствий"
63. Распоряжение Губернатора Калужской области от 18 апреля 2000 г. N 81-р "О создании ' комиссии по осуществлению проверки обоснованности затрат, входящих в структуру жилижно-коммунальных тарифов" (с изм. от 8 августа 2001 г.)
64. Постановление Городского Головы города Калуги от 14 сентября 1994 г. N 372-п "Об утверждении "Положения о предоставлении гражданам города Калуги, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья" (с изм. от 14 мая 1997 г., 3 апреля 2001 г.)
65. Постановление Городского Головы города Калуги от 23 сентября 1994 г. N 386-п "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг" (с изм. от 19 января 2001 г.)
66. Постановление Городского Головы города Калуги от 28 ноября 1995 г. N 756-п "О повторном заселении освобождающегося муниципального жилого фонда гражданами, пострадавшими от Чернобыльской катастрофы"
67. Постановление Городского Головы от 20 января 1997 г. N 28-п "Об установлении льгот на оплату сжиженного баллонного газа для отдельных категорий граждан, постоянно проживающих в жилом фонде, не оснащенном сетевым природным газом, в административных границах муниципального образования "Город Калуга"
68. Постановление Городского Головы г. Калуги от 31 января 1997 г. N 56-п "Об утверждении Положения о порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам, уволенным с военной службы"
69. Постановление Городского Головы от 5 февраля 1997 г. N 60-п "Об установлении льгот по оплате за жилищно-коммунальные услуги и электроэнергию"
70. Постановление Городского Головы от 5 февраля 1997 г. N 59-п "Об установлении льгот по оплате за занимаемую жилую площадь, коммунальные услуги и электроэнергию, для инвалидов I и II групп по зрению"
71. Постановление Городского Головы от 7 февраля 1997 г. N 65-п "Об установлении размера снижения населению платы за жилищно-коммунальные услуги при снижении их качества"
72. Постановление Городского Головы от 28 февраля 1997 г. N 95-п "Об утверждении на I квартал 1997 г. нормативов затрат на содержание объектов социально-культурной сферы, жилищного фонда и затрат на уборку территорий, закрепленных за предприятиями г. Калуги"
73. Распоряжение Городского Головы города Калуги от 25 марта 1998 г. N 875-р "О реформе жилищно-коммунального хозяйства в г. Калуге"
74. Постановление Городского Головы города Калуги от 23 июля 1998 г. N 205-п "О финансировании централизованной закупки твердого топлива (угля) для отопления муниципального жилого фонда и объектов соцкультбыта"
75. Постановление Городского Головы города Калуги от 21 июля 1999 г. N 213-п "О мерах по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (с изм. от 25 февраля 2000 г.)
76. Постановление Городского Головы города Калуги от 16 ноября 1999 г. N 329-п "О реализации Федерального Закона N 72-ФЗ от 15 июня 1996 г. "О товариществах собственников жилья" в части организации товариществ собственников жилья во вновь создаваемых кондоминиумах" (с изм. от 21 января 2000 г.)
77. Постановление Городской Управы города Калуги от 9 ноября 2000 г. N 351-п "О договоре найма жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности МО "г. Калуга" (с изм. от 10 января 2001 г.)
78. Постановление Городского Головы города Калуги от 27 июня 2001 г. N 222-п "О возмещении выпадающих доходов предприятий, связанных с предоставлением льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи отдельным категориям граждан"
79. Постановление Городского Головы города Калуги от 23 сентября 1994 г. N 386-п "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг" (с изм. от 19 января 2001 г.)
80. Постановление Городского Головы города Калуги от 28 ноября 1995 г. N 756-п "О повторном заселении освобождающегося муниципального жилого фонда гражданами, пострадавшими от Чернобыльской катастрофы"
81. Постановление Городского Головы от 20 января 1997 г. N 28-п "Об установлении льгот на оплату сжиженного баллонного газа для отдельных категорий граждан, постоянно проживающих в жилом фонде, не оснащенном сетевым природным газом, в административных границах муниципального образования "Город Калуга"
82. Постановление Городского Головы г. Калуги от 31 января 1997 г. N 56-п "Об утверждении Положения о порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам, уволенным с военной службы"
83. Постановление Городского Головы от 7 февраля 1997 г. N 65-п "Об установлении размера снижения населению платы за жилищно-коммунальные услуги при снижении их качества"
84. Постановление Городского Головы от 28 февраля 1997 г. N 95-п "Об утверждении на I квартал 1997 г. нормативов затрат на содержание объектов социально-культурной сферы, жилищного фонда и затрат на уборку территорий, закрепленных за предприятиями г. Калуги"
85. Постановление Городского Головы города Калуги от 29 декабря 1997 г. N 409-п "О введении льготы по оплате за занимаемую жилую площадь, коммунальные услуги, электроэнергию семьям отдельных граждан г.Калуги"
86. Положении "О предоставлении жилищно-коммунальных услуг и механизме снижения населению платежей за них при нарушении сроков обеспечения и отклонения от нормативных показателей качества (стандартов)" с изменениями постановление Городской Думы N 303 от 08.12.98 г."
87. Распоряжение Губернатора Калужской области от 27 августа 1999 г. N 175-р "О представлении информации о работе жилищно-коммунальных предприятий в условиях реформы"
88. Постановление Правительства Калужской области от 15 мая 2000 г. N 67 "О мероприятиях по предупреждению аварий и чрезвычайных ситуаций на объектах жилищно-коммунального хозяйства и ликвидации их последствий"
89. Закон РФ "Об основах федеральной жилищной политики от 24 декабря 1992 г., №4218 -1"., "Российская газета"., 1993 ., 23 января.
90. Постановление Правительства РФ "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и предоставления гражданам компенсаций (субсидий) по оплате жилья и коммунальных услуг"., № 935 от 22 сентября 1993 г.// Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993., №3., с.3620,
91. Указ Президента РФ "О реформе жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации". //Собрание актов законодательства РФ от 05.05.1997 г., №18, с.21-31.

1. Рохчин В.Е, Чекалин B.C. Муниципальное планирование. Учебное пособие по спец. 0608 "Экономика и управление в городском хозяйстве". Спб: СпбГИЭА, 1996 [↑](#footnote-ref-1)
2. Чернышева Л.А., Родионов Д.Г. Совершенствование договорных отношений в отрасли (на примере жилищно-коммунального хозяйства Калужской области). В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского Технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998. [↑](#footnote-ref-2)
3. Чернышева Л.А., Родионов Д.Г. Совершенствование договорных отношений в отрасли (на примере жилищно-коммунального хозяйства Калужской области). В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского Технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998. [↑](#footnote-ref-3)
4. Чернышева Л.А., Родионов Д.Г. Совершенствование договорных отношений в отрасли (на примере жилищно-коммунального хозяйства Калужской области). В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского Технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998. [↑](#footnote-ref-4)
5. Рохчин В.Е, Чекалин B.C. Муниципальное планирование. Учебное пособие по спец. 0608 "Экономика и управление в городском хозяйстве". Спб: СпбГИЭА, 1996, 137с. [↑](#footnote-ref-5)
6. О реформе жилищно-коммунального хозяйства. М.: "Экономика и жизнь". 2001, 13 марта, с. 27. [↑](#footnote-ref-6)
7. Хайло Е.Г. Организационные формы и направления жилищно-коммунального обслуживания населения. В сб. тезисов-докладов 11 региональной научно-технической конференции "Интеграция экономики в систему мирохозяйственных связей". Спб.: СпбГИЭА., 1999., с.79-83. [↑](#footnote-ref-7)
8. Радыгин В. Технический взгляд на приватизацию в странах Запада. М.: "Эко", 1992., №3, с.53-57. [↑](#footnote-ref-8)
9. Шопенко Д.В., Москаленко Е.Г., Родионов Д.Г. Зарубежный опыт привлечения инвестиций в развитие социально значимых отраслей сферы услуг крупных городов. В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС СпбГУ (экономический факультет)., 9-11 апреля 1996 г. Спб: СпбГУ., 1996. [↑](#footnote-ref-9)
10. Радыгин В. Технический взгляд на приватизацию в странах Запада. М.: "Эко", 1992., №3, с.53-57. [↑](#footnote-ref-10)
11. Шопенко Д.В., Москаленко Е.Г., Родионов Д.Г. Зарубежный опыт привлечения инвестиций в развитие социально значимых отраслей сферы услуг крупных городов. В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС СпбГУ (экономический факультет)., 9-11 апреля 1996 г. Спб: СпбГУ., 1996. [↑](#footnote-ref-11)
12. Радыгин В. Технический взгляд на приватизацию в странах Запада. М.: "Эко", 1992., №3, с.53-57. [↑](#footnote-ref-12)
13. Радыгин В. Технический взгляд на приватизацию в странах Запада. М.: "Эко", 1992., №3, с.53-57. [↑](#footnote-ref-13)
14. Чернышева Л.А., Родионов Д.Г. Совершенствование договорных отношений в отрасли (на примере жилищно-коммунального хозяйства Калужской области). В сб. тезисов-докладов научно-практической конференции ППС Санкт-Петербургского Технологического института сервиса МГАСБУ., 17-18 декабря 1997 г. Спб: СпбТИС., 1998. [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-15)
16. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-16)
17. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-17)
18. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-18)
19. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-19)
20. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-20)
21. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-21)
22. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-22)
23. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-23)
24. Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002-2010 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. N 675) [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Городского Головы города Калуги от 23 сентября 1994 г. N 386-п "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг" (с изменениями и дополнениями от 19 января 2001 г.) [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Городского Головы города Калуги от 23 сентября 1994 г. N 386-п "О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг" (с изменениями и дополнениями от 19 января 2001 г.) [↑](#footnote-ref-26)
27. Васильева Н.В. Экономико-организационные основы управления жилищным хозяйством крупного города. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Спб: СпбГИЭА., 1994. [↑](#footnote-ref-27)
28. Васильева Н.В. Экономико-организационные основы управления жилищным хозяйством крупного города. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Спб: СпбГИЭА., 1994., [↑](#footnote-ref-28)
29. Васильева Н.В. Экономико-организационные основы управления жилищным хозяйством крупного города. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Спб: СпбГИЭА., 1994., [↑](#footnote-ref-29)
30. Васильева Н.В. Экономико-организационные основы управления жилищным хозяйством крупного города. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Спб: СпбГИЭА., 1994., [↑](#footnote-ref-30)