

СОДЕРЖАНИЕ

Тема 1. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	3
1.1. Государственная система управления жилищно-коммунальным хозяйством.....	3
1.2. Жилищно-коммунальное хозяйство как отрасль сферы услуг	5
1.3. Состояние и анализ жилищно-коммунального хозяйства в современной России.....	9
1.4. Правовые аспекты функционирования и реформирования жилищного хозяйства и коммунального сектора	13
1.5. Модернизация жилищно-коммунального хозяйства России	15
1.6. Проблемы и решения организации водопроводно-канализационного хозяйства	22
Тема 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖКК НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	24
2.1. Декомпозиционная структура ЖКК в системе местного управления	24
2.2. Основные цели, стратегия и тактика, оперативное управление ЖКК в системе местного самоуправления.....	28
2.3. Модель формирования эффективной системы управления ЖКК	29
2.4. Организация взаимодействия местных органов власти с предприятиями и организациями ЖКК	32
Тема 3. РЫНОК ЖИЛЬЯ, ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ	33
3.1. Характеристика жилищного фонда	33
3.2. Основы формирования рыночных отношений в ЖКС	34
3.3. Рынок жилья и жилищных услуг	35
3.4. Потребители жилищных и коммунальных услуг в жилищной сфере. Исполнитель жилищных и коммунальных услуг. Российская классификация жилищных и коммунальных услуг.	37
Тема 4. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ	40
4.1. Понятие и роль стратегического управления	40
4.2. Стратегическое и тактическое планирование деятельности в жилищной сфере.....	47
4.3. Формирование стратегических альтернатив и выбор стратегии жилищной организации.....	48
4.4. Планирование мероприятий по реконструкции сложившейся жилой застройки	52
4.5. Планирование работ по капитальному ремонту жилого фонда, как основная задача собственников жилья	52
Тема 5. ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ НА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ	57
5.1. Отраслевые особенности ценообразования в жилищно-коммунальной сфере.....	57
5.2. Государственное регулирование цен в ЖКС	60
5.3. Сущность и виды контроля за ценообразованием в жилищно-коммунальной сфере ..	61
5.4. Ценообразование коммунальной сфере	63
5.5. Производственная и инвестиционная программы как факторы ценообразования в коммунальной сфере	64
5.6. Формирование двухставочных или многоставочных тарифов	65
5.7. Ценообразование жилищной сфере	66
Тема 6. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И ВОСПРОИЗВОДСТВА ГРАДООБСЛУЖИВАЮЩЕЙ СФЕРЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА	69
6.1. Структура и организация процесса управления и планирования в жилищной сфере и в деятельности коммунальных предприятий.....	69
6.2. Особенности отдельных подсистем планирования деятельности в коммунальной сфере	71

6.3. Взаимосвязь показателей состояния основных фондов и производственных мощностей предприятия коммунального комплекса.....	73
6.4. Стоимостная оценка основных фондов предприятия коммунального комплекса.....	74
6.5. Оценка основных фондов предприятия коммунального комплекса в натуральной форме	75
6.6. Факторы, определяющие состояние производственных мощностей предприятия коммунального комплекса.....	76
6.7. Контроллинг в системе управления предприятиями коммунального комплекса.....	78
6.7.1. Управленческий учет, как основа контроллинга на предприятиях коммунальной сферы.	79
6.7.2. Бюджетирование как инструмент оперативного контроллинга.	79
Тема 7. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОПЛАТЫ РАБОТ, УСЛУГ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ	81
7.1. Общие положения о структуре и порядке определения размеров платы за жильё и коммунальные услуги	81
7.2. Порядок расчёта и установления размера платы за содержание и ремонт жилого помещения.....	82

Тема 1. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

1.1. Государственная система управления жилищно-коммунальным хозяйством

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) - важнейшая система жизнеобеспечения и безопасности населения. *Коммунальное хозяйство — совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел; в городах входит в состав городского хозяйства. Во многих городах и поселках предприятия коммунального хозяйства обслуживают также и промышленные предприятия, снабжая их водой, электроэнергией, газом.*

Днем основания служб Российского ЖКХ считают 16 января 1721 г., когда Петр I передал функции «общественного благочиния» российской полиции. Он называл полицию «душой гражданства и всех добрых порядков», связывая с полицией понятия «благополучия населения», запрещения «излишеств в домовых расходах», «производства чистоты на улицах и в домах» и т. д.

Екатерина II ввела Полицейский Устав, в котором наряду с функциями, возлагаемыми на полицию Наказом Петра I, определялись нравственные качества государственных служащих.

В 1802 г. было создано Министерство внутренних дел и государственных имуществ России (МВД). Департаментам этого министерства и его исполнительным органам на местах были переданы все вопросы реальной жизни, означенные в Наказах Петра I и Екатерины II. В МВД было три полицейских вертикали: исполнительная, безопасности и хозяйственная.

Хозяйственная полиция отвечала за благоустройство и развитие российских городов и являлась своеобразным инкубатором возникающих местных самоуправлений.

На протяжении первой половины XIX в. МВД было, по существу, единственным хозяйственным органом России.

Постепенно в связи с деконцентрацией власти наблюдается постепенная передача прав и имуществ властям городов. Так, в Москве с введением городского самоуправления последовательность передачи прав управления имуществом осуществлялась следующим образом:

1863 г. – земельное хозяйство и школы 1-й ступени;

1865 г. – мосты и набережные;

1866 г. – городская санитария;

1871 г. – городской водопровод;

1878 г. – замощение и очистка улиц, ночлежные дома и т. д.

В канун 1917 г. в России 50 % числа городов управлялось МВД, а в 50% городов действовало общественное самоуправление.

Последующая хронология исторического формирования «высшей» сферы государственного управления ЖКХ в России:

1917 г., ноябрь – создано Главное управление по делам местного хозяйства НКВД. Во всех городах объявлена власть местного самоуправления, начался период централизации управления местным хозяйством;

1917 г., декабрь – учрежден Комиссариат по местному самоуправлению с целью объединения деятельности всех городских и земских учреждений;

1918 г., март – организован Отдел местного хозяйства НКВД. Начало процесса «собирания коммун». Для четкого определения административных единиц было предложено считать таковыми относительно автономные в хозяйственном отношении территориальные общности населения, присвоив им единое название «коммуна», независимо от их размера (губернии, уезды, волости, города, деревни). Их хозяйственная деятельность была определена как «коммунальное хозяйство», а отделы местных Советов, руководящие ими, были названы коммунальными;

1920 г., январь – создан Коммунальный отдел НКВД;

1921 г. – учреждено Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ) НКВД РСФСР. Начинается активное вторжение вновь создаваемых органов в среду управления жилищным фондом и установления цен на жилье. Новая власть с 1918 г. активно конфисковывала у домовладельцев доходное жилье; устанавливалась плата за жилье дифференцированно по «классовому признаку». В 1919 г. от квартирной платы были освобождены семьи красноармейцев, а в середине 1920 г. ввиду полного обесценивания рубля операции по взиманию денег за жилье и коммунальные услуги перестали себя окупать, и квартирная плата с рабочих и советских служащих была отменена. За этот период только в Москве обветшало и пришло в полную негодность 11,5 тыс. зданий, в том числе 6,8 тыс. жилых домов с более чем 40 тыс. квартир. Таким образом, «бесплатность» и «ничейность» сделали свое разрушительное дело;

1931 г. – создан Народный Комиссариат коммунального хозяйства РСФСР. Основная цель – централизованное управление коммунальным хозяйством. Начиная с 1921 г., делаются попытки восстановления платной системы проживания в жилищном фонде. Однако этот процесс проходит очень тяжело с организационной и психологической точек зрения. Тем не менее, повышение квартирной платы относят к 1923 – 1925 гг., при этом квартирная плата оставалась дифференцированной. Была предпринята попытка установления «квартирного налога», т. е. налогового сбора в зависимости от дохода семьи. Этот налог в России вводился трижды: в 1922, 1924, 1933 гг. В 1943 г. этот налог был включен в состав подоходного налога;

1946 г. – организовано Министерство коммунального хозяйства (МКХ) РСФСР;

1971 г. – создано Министерство жилищно-коммунального хозяйства (МЖКХ) РСФСР;

1990 г. – создан Комитет ЖКХ при Совете Министров РСФСР;

1991 г. – учрежден Госкомитет РСФСР по ЖКХ;

1992 г. – Комитет ЖКХ введен в структуру Министерства строительства РСФСР;

1993 г. – организован Комитет по муниципальному хозяйству Российской Федерации;

1994 г. – образовано Министерство архитектуры, строительства и ЖКХ, в настоящее время – Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

Приведенная хронология свидетельствует о значительных «колебаниях» в высшей сфере государственной системы управления ЖКХ в России.

Одной из причин таких «колебаний» во всех случаях является ситуация, вызванная необходимостью решения постоянно накапливающихся проблем в ЖКХ, которую Правительство стремилось и стремится решить «сверху».

Рассмотрим «колебания» в высшей сфере государственного управления ЖКХ с позиций теории организации, менеджмента и теории систем. С позиции менеджмента «колебания» в сфере управления ЖКХ свидетельствуют практически об отсутствии в управлении «вертикали», а это в свою очередь свидетельствует, что общесистемное свойство устойчивости и самосохранения системы в целом нарушено. В данной ситуации аппарат государственного управления «работает на себя», автономные ЖКХ работают также «на себя», что свидетельствует о признаке системного «застоя», а последнее – о нарушении обобщающего общесистемного правила основного обмена.

Нарушен также общесистемный принцип «консервативности», так как в данном случае совокупность однородных системных единиц (ЖКХ, входящих в конкретное муниципальное хозяйство) не может образовать единое общее целое.

Нарушен принцип соответствия распорядительства и подчинения, так как у ЖКХ, входящих в муниципальное хозяйство, не один линейный руководитель (что требует указанный принцип), а два: органы местного самоуправления и Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

Следовательно, при существующей в настоящее время методологии государственного управления ЖКХ – эффективное управление ЖКХ затруднительно. Однако упомянутые общесистемные законы и принципы будут выполнены, если в качестве базовой ячейки (центр «синхронизации») выбрать автономную социально-экономическую систему (муниципальное хозяйство), одной из функций которой является ЖКХ и из этих подсистем создать единую государственную социально-экономическую систему, функционирование которой с позиций теории организации и менеджмента вполне реально, естественно, при соблюдении принципов самоуправления системы и укреплении финансовой и нормативно-правовой базы местного самоуправления.

1.2. Жилищно-коммунальное хозяйство как отрасль сферы услуг

Большая советская энциклопедия дает следующее определение коммунальному хозяйству. Коммунальное хозяйство – совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков и сел; в городах входит в состав городского хозяйства. Во многих городах и поселках предприятия коммунального хозяйства обслуживают также и промышленные предприятия, снабжая их водой, электроэнергией, газом.

Однако в зависимости от местных условий, промышленные предприятия имеют и собственные водопроводы, канализацию, и другие сооружения коммунального назначения. В законе Российской Федерации (РФ) №4219-1 «Об основах федеральной жилищной политики» (с изменениями на 24 декабря 2002 г.) дано определение жилищной сферы как области народного хозяйства, включающей строительство и реконструкцию жилищ, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт.

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) в решающей степени формирует среду обитания человека. В современных городах состояние ЖКХ определяет уровень цивилизованной жизни. От того, в каких условиях мы проживаем, зависит наше внутреннее состояние, наличие минимума коммунальных услуг – есть гарантия успеха в производстве, науке, учебе, это залог нашего здоровья и благополучия.

Степень развития и объем деятельности коммунального хозяйства непосредственно влияют на уровень благосостояния населения, бытовые условия его жизни, санитарно-гигиенические условия и чистоту водного и воздушного бассейнов, а также на уровень производительности труда.

Жилищное и коммунальное хозяйство представляет собой многоотраслевое хозяйство, в котором переплетаются все социально-экономические отношения по жизнеобеспечению населения и удовлетворению потребностей производственных отраслей и сферы услуг. Оно включает в себя взаимозависимые, но в то же время и достаточно автономные предприятия и организации социальной и производственной сферы, чья деятельность прямо или косвенно связана с удовлетворением потребностей населения в жилье и коммунальных услугах.

Организации жилищно-коммунального хозяйства – это предприятия, учреждения и организации вне зависимости от организационно-правовой формы, формы собственности и ведомственной подчиненности, оказывающие жилищно-коммунальные услуги соответствующим категориям потребителей. Они являются важнейшей частью территориальной инфраструктуры, определяющей условия жизнедеятельности человека, прежде всего комфортность жилища, его инженерное благоустройство, качество и надежность услуг транспорта, связи, бытовых и других услуг, от которых зависят состояние здоровья, качество жизни и социальный климат в населенных пунктах. Предприятия и организации комплекса жизнеобеспечения населенных пунктов могут быть объединены в три группы, различающиеся характером производимой продукции или оказываемых услуг.

Первая группа — коммунальные, ресурсоснабжающие предприятия и организации, производящие материальную продукцию:

- водопроводы, организации газового хозяйства, электростанции и энергосети, котельная и теплосети;
- заводы и мастерские, выпускающие вещественную продукцию (это подсобные предприятия, их количество незначительно).

Вторая группа:

- управляющие жилищные организации,
- подрядные ремонтно-строительные и эксплуатационные предприятия и компании.

Третья группа — коммунальные предприятия, оказывающие услуги:

- жилищно-эксплуатационные организации, создающие благоприятные условия для проживания в жилых домах;
- городской пассажирский транспорт;
- предприятия санитарной очистки,
- предприятия мультисервиса,
- предприятия, выполняющие работы по благоустройству и озеленению

К сооружениям внешнего благоустройства населенных мест, которые входят в состав коммунального хозяйства, относятся дороги и мосты и теплотрассы, подземные и наземные транспортные, переходы и эстакады, сооружения и сети ливневой (водосточной) канализации набережные, гидротехнические сооружения, предназначенные для предотвращения оползней и затопления территорий, их осушения, берегоукрепления, зеленые насаждения общего пользования, уличное освещение.

Степень развития коммунального хозяйства и объем деятельности коммунального хозяйства непосредственно влияют:

- на уровень благосостояния населения;
- бытовые условия его жизни;
- чистоту водного и воздушного бассейна;
- на уровень производительности труда.

Понятие жилищно-коммунального комплекса (ЖКК). ЖКК – представляет собой сложный технический комплекс зданий, сооружений, инженерных сетей и оборудования, а также промышленного, ремонтно-строительного производства и эксплуатационного обслуживания, созданного для их содержания и сохранности.

Социальная значимость – создание необходимых условий для комфортного и безопасного проживания граждан на территории городов и населенных пунктов.

Экономическая значимость – постоянный потребительский спрос на работы и услуги и высокий потенциал для развития частного бизнеса.

ЖКК представляет собой сложную систему социально – экономических отношений, интересов и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий и организаций, бизнеса и населения, как потребителя ЖКУ.

ЖКК включает в себя широкий круг деятельности по управлению многоотраслевым муниципальным хозяйством и разделяется на 3 сектора:

Первый сектор: жилищный комплекс – цели и задачи – обеспечение нормальной эксплуатации объектов жилой и нежилой недвижимости (бытовое обслуживание, торговые и офисные здания, сфера досуга, образовательные учреждения, культурно-просветительные и учреждения здравоохранения и др.).

Второй сектор: коммунальный комплекс – производство и поставка необходимых ресурсов (воды тепла, электроэнергии, газа, и т.п.).

Третий сектор: комплекс благоустройства – осуществление всех видов работ по обеспечению необходимого уровня благоустройства окружающей городской среды:

- строительство и содержание городских магистралей и мостов;
- озеленение, садово-парковое обслуживание, санитарная уборка;
- рекреация;
- и другое.

Функционирование ЖКК. Функция ЖКК – обеспечение сохранности и эффективного использования жилищного фонда, бесперебойного обеспечения жилищно-коммунальными услугами, необходимыми для жизни и деятельности человека, дальнейшего повышения уровня благоустройства и санитарного состояния территорий МО, общего комфорта проживания.

ЖКК является важнейшей составной частью городского хозяйства и представляет собой многопрофильное хозяйство, обслуживающее несколько подотраслей, охватывающих более 30 видов деятельности. Границы ЖКК очень неопределенны – поэтому если сузить определение ЖКК до поддержания комфорта в жилых помещениях, то его можно представить рис. 1.1



Рисунок. 1.1. Система технической эксплуатации жилищного фонда

Цель управления ЖКК. *Целенаправленность* – основополагающий принцип управления. Он предполагает формирование системы объективно обоснованных **целей развития МО**, таких как:

- социально-экономических;
- градостроительных;
- жилищно-коммунальных;
- экологических;
- иных.

Одна из главных задач муниципального управления системой ЖКК – организация предоставления услуг и содействие *самоуправлению граждан* по месту жительства. Цель муниципального управления ЖКК по обеспечению территорий заключается в достижении установленных нормативов и стандартов:

- по созданию здорового дома и жилищной обеспеченности;
- жилищно-коммунального обслуживания населения;
- мониторинга жилищного фонда;
- обеспечение надежности и устойчивости функционирования инженерной инфраструктуры.

Принципы реализации градообслуживающей политики. Местная градообслуживающая сфера – первооснова жизнеобеспечения населения; важнейшая составляющая часть муниципального управления.

Цель управления градообслуживающей сферой – создание систем жизнеобеспечения, которые бы обеспечивали гарантированное и устойчивое улучшение качества жизни населения, образующего местное общество.

При разработке и реализации градообслуживающей политики следует опираться на *систему взаимосвязей*, главными из которых является:

- сбалансированность и увязка развития, содержания и эксплуатации систем жизнеобеспечения с общей политикой социально-экономическим развитием МО;
- эффективность;
- оптимальность;
- комплексность;
- надежность;
- устойчивость функционирования ЖКК.

Основными принципами государственной и муниципальной ЖК политики являются:

- доступность ЖКУ;
- разработка, внедрение и поддержка различных кредитно-финансовых механизмов приобретения, реконструкции капитального ремонта и строительства жилья;
- высокое качество жилья;
- рыночная конкуренция;
- многовариантность и равноправие моделей по строительству, приобретению, содержанию и управлению жильем;
- контроль жителей, общественное участие в бюджетном процессе МО.

Для производственно-хозяйственной деятельности ЖКХ характерен ряд специфических особенностей: организационное построение по территориальному и отраслевому признаку, двойное подчинение, социальный отклик на результаты деятельности, неравномерность спроса и др. Все это определяет жилищно-коммунальное хозяйство как сложную, многоэлементную, динамическую организационно-экономическую систему.

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

В последние годы стало очевидно, что единственный способ в реализации задач ЖКХ – это системный подход, поскольку торможение реформ не связано с отдельными неудачами руководителей, а стало явлением, охватившим значительное число регионов страны. Существует определенное противоречие в том, что управление процессом реформирования жилищно-коммунальной сферы на федеральном уровне по существу носит отраслевой характер, а на уровне муниципального образования – подлинно комплексный.

Специалисты отмечают слабую связь жилищно-коммунальной реформы с процессом управления городской недвижимостью, реформой бюджетной и налоговой системы, межбюджетных отношений, с вопросами формирования муниципальной базы социально-технических стандартов и реформой местного самоуправления (МСУ). Преодоление кризиса возможно только через изменение в целом функционирования ЖКХ и управления этой сферой.

Системный подход должен учитывать структурную перестройку отрасли, изменение отношений между участниками, взаимодействующими в этой сфере. При распределении полномочий между различными уровнями важное значение приобретает предотвращение финансовых рисков. По-прежнему актуальным является повышение сбалансированности действующих традиционных денежно-финансовых ресурсов всех уровней бюджетной системы. При этом ориентация на количественное сокращение финансовых источников проведения реформ была бы неверной. Недопустимо также переносить все

накопившиеся противоречия реформирования на уровень местной власти и муниципальных предприятий ЖКХ.

Поскольку ЖКХ представляет собой отрасль сферы услуг и важнейшую часть территориальной инфраструктуры, определяющую условия жизнедеятельности человека, прежде всего, комфортности жилища, его инженерное благоустройство, от которых зависит качество жизни, то, на наш взгляд, жилищно-коммунальную систему можно определить как сферу услуг, определяющую уровень жизни населения и обеспечивающую качество воспроизводства функционального потенциала индивидуумов.

Наличие монополизма, высокая социальная значимость и жизненно важный характер работы в жилищной сфере, локальный характер производства и потребления работ и услуг, высокий уровень комплексности данной сферы, что выражается в необходимости одновременной увязке функционирования жилищных организаций в единой технологической цепочке с другими предприятиями коммунального обслуживания – вот далеко не полный перечень специфики и особенности ЖКХ, который необходимо учитывать при формировании эффективного подхода к управлению жилищно-коммунальным хозяйством.

1.3. Состояние и анализ жилищно-коммунального хозяйства в современной России

ЖКХ – одна из крупнейших отраслей российской экономики. По данным Минфина и Госкомстата России, расходы российского бюджета на жилищно-коммунальное хозяйство сопоставимы с расходами на оборону и превышают затраты на правоохранительную деятельность, госбезопасность и госуправление.

В жилищно-коммунальном комплексе страны функционирует более 52000 предприятий, на которых работает 4,2 млн. человек, обслуживающих 1092 города и 1872 поселка.

Отрасль, основу которой составляет жилищный фонд страны (почти 2,9 млрд. кв. м), имеет очень высокий удельный вес в основных фондах всей экономики. Доля ЖКХ в основных фондах народного хозяйства составляет 24%. Это третий показатель, лишь немного уступающий транспорту (29,5%) и промышленности (27,4%).

Проблемы ЖКХ – одни из самых чувствительных для населения страны. Как и вся экономика страны, жилищно-коммунальная сфера значительно деградировала в последние годы. Для ее поддержания в рабочем состоянии сегодня требуется все больше средств.

Расход условного топлива на отопление 1 кв. м втрое больше, чем в Норвегии и на севере Канады. Потребление воды – за счет потерь – выше в два раза.

Основные фонды теплоснабжения сегодня изношены на 60%, электроснабжения – на 70%. В целом по России физический износ котельных составляет 54,5%, водопровода – 65,3%, канализации – 62,5%, теплотрасс – 62,8%, трансформаторных подстанций – 57%, электросетей – 58,1%. Потери воды и тепла в трубопроводах и теплосетях составляют от 20% до 40%.

Количество аварий на 100 км сетей увеличилось с 15-20 в середине 90-х годов до 70 на сетях водоснабжения и канализации, до 200 – на сетях теплоснабжения, потери тепла от станции до потребителя составляют 30 процентов. Около 30% основных фондов жилищно-коммунального хозяйства уже полностью отслужили нормативные сроки. Только на модернизацию сетей и генерирующих мощностей теплоснабжения РФ, по оценкам Госстроя, сегодня необходимо около полу триллиона рублей.

В ЖКХ имеется около 200 тысяч котельных, потребляющих около 90 миллионов тонн условного топлива в год¹⁵. Сегодня в России в ветхих и аварийных домах проживает почти три миллиона человек. Общая площадь ветхого и аварийного жилья в России составляет 92 млн. кв. метров. При этом с 1997 по настоящее время количество ветхого и аварийного жилья увеличилось более чем вдвое.

После инвентаризации основных фондов выяснилось, что около 11% жилищного фонда (300 млн. кв. м) нуждается в неотложном капитальном ремонте и переоборудова-

нии коммунальных квартир для семейного проживания, 9% (250 млн. кв. м) нуждаются в реконструкции, 3,2% жилищного фонда страны (88,7 млн. кв. м) фактически непригодны для проживания и подлежат сносу.

Жилье является важнейшим элементом семейной собственности, определяющим фактором имущественного статуса семьи. В настоящий момент в нашей стране в условиях обесценивания сбережений, жилье для многих семей осталось единственно-ценным имуществом, стоимость которого тесно связана с уровнем комфортности и наличием коммунальных удобств.

Создание комфортных условий проживания и качество предоставляемых коммунальных услуг выявляется как потребность каждого человека в отдельности и общества в целом. Отсюда и возникает необходимость в реформировании системы ЖКХ, переход на совершенно другой уровень взаимоотношений.

Так как ЖКХ во многом определяет социально-экономический потенциал территорий, их инвестиционную привлекательность, то качество жизни населения должно быть неразрывно связано с наличием благоустроенного жилья.

Жилищный фонд России составляет 2,95 млрд. кв. м общей площади. Средний уровень обеспеченности населения общей площадью, в расчете на одного жителя России, в 3-5 раз ниже, чем в странах с развитой рыночной экономикой. В результате проводимой политики приватизации жилья гражданами произошли изменения в структуре собственности жилищного фонда, формирования рынков жилья. На долю государственного и муниципального жилищного фонда приходится 22,9%. Вместе с тем обеспеченность населения жильем остается низкой и имеет заметные различия по регионам страны.

Лишь в Москве и некоторых других городах обеспеченность жильем благодаря новому жилищному строительству увеличилась. Таким образом, имеется дефицит жилья. Актуальность проблемы обеспечения семей жильем связана, прежде всего:

- со значительным сокращением ввода нового жилья и его бесплатным предоставлением;
- низким уровнем доходов основной массы семей;
- ростом тарифов на жилье и жилищно-коммунальные услуги;
- необходимостью капитального ремонта жилищ и его проведением в условиях обесценивания накопленных для этого фондов;
- необходимостью срочного решения жилищных проблем семей,
- оказавшихся в экстремальных условиях (беженцы, вынужденные переселенцы, бомжи, военнослужащие и их семьи).

В 2005 году в очереди на получение жилья по РФ насчитывалось 3,3 млн. семей, а улучшили свои жилищные условия 151 тыс. семей, т. е. 4% очередников. Ситуация не изменилась до настоящего времени.

Характерной особенностью современного социально-экономического положения в России является глубокое расслоение населения по уровню доходов и, соответственно, по потреблению материальных благ, в том числе и в жилищно-коммунальной сфере.

Цена первичного рынка жилья меньше цены вторичного. В целом, ценовая динамика последних лет указывает на закрепление существующих, на рынке тенденций. Это, в свою очередь, делает возможность снижения цен в ближайшей перспективе маловероятной. Большинство семей не могут приобретать жилье по таким ценам. По данным министерства труда и социального обеспечения почти 35,8 миллионов человек в России имеют доходы ниже прожиточного минимума.

Важной проблемой остается недостаточная оснащенность жилья, его качество. Около 20% городского жилищного фонда неблагоустроено, а в малых городах каждый второй дом не имеет инженерного обеспечения. Более 300 млн. кв. м (11%) жилищного фонда нуждаются в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании коммунальных квартир в отдельные, 250 млн. кв. м (9%) – в реконструкции. При ежегодном нормативе 4-5% в среднем капитально ремонтируются лишь 25,5 млн. кв. м, или 0,9%.

ЖКХ является самой энергоемкой отраслью страны. Коммунальная энергетика потребляет более 20% электрической и около 45% тепловой энергии, производимой в России. Дефицит мощностей источников тепловой энергии составляет около 13 тыс. Гкал/час. Одной из серьезных проблем ЖКХ признано крайне неудовлетворительное техническое состояние действующих систем водоснабжения и канализации, более 50% которых требуют полной замены. Поэтому на водопроводных и канализационных сетях происходят прорывы, отключения и аварии, что вызывает не только потери воды и перебои в водоснабжении, но и загрязнение природной среды, а также нарушение санитарного благополучия населения.

Более чем в 100 крупных городах вода подается в дома по графику, при этом четверть ее теряется. В городах через коммунальные системы канализации очищается до установленных нормативов только 30% стоков. Дефицит мощностей канализационных сетей достигает 9 млн. куб. м. в сутки (16,5%). Капитального ремонта требуют 12% этих сетей, 50 тыс. км подземных коммуникаций находятся в аварийном состоянии, 300 тыс. км требуют немедленного ремонта, а денег на эти цели практически не выделяется.

Мощность очистных сооружений используется на 69% от общей установленной производственной мощности.

Всего в Российской Федерации строений – 19,0 млн. ед., в том числе построенных:

Таблица 1.4. - Количество строений в российской Федерации млн. единиц %

	млн единиц	%
до 1920 г.	1,1	5,8
с 1921-1945 гг.	2,1	11,0
1946-1970 гг.	8,6	45,3
1971-1995 гг.	6,1	32,1
после 1995 г.	1,1	5,8

Таблица 1.5. - Распределение жилых зданий по проценту износа млн. единиц %

	млн единиц	%
0 до 30%	7,3	38,4
31 до 65%	10,6	55,8
65%	1,1	5,8

Таблица 1.6. - Распределение жилых домов по материалу стен млн. единиц %

	млн единиц	%
каменных, кирпичных	4,5	23,7
панельных	0,5	2,6
смешанных	0,9	4,8
деревянных	10,7	56,3
прочих	1,9	1,0
Наличие жилых квартир:		
	млн единиц	%
Всего	56,0	
В том числе однокомнатные	13,0	23,2
Двухкомнатные	22,9	40,9
Трехкомнатные	16,4	29,3
Четырехкомнатные и более	3,7	6,6

Таблица 1.7. - Благоустройство жилых домов основными видами благоустройства

Наименование	Российская Федерация
водопровод	74,2
канализация	70,0
центральное отопление	75,0
ванна	64,4
горячее водоснабжение	61,0
газ	70,2
напольные электроплиты	16,5

Существенны различия в благоустройстве жилья по регионам. В Москве и Санкт-Петербурге, а также в Мурманской, Тульской, Нижегородской, Челябинской областях важнейшие показатели обеспечения коммунальными удобствами – свыше 90% (кроме телефона). В то же время в Новгородской, Пензенской, Ульяновской областях, Адыгее, Северной Осетии – Алании, они в среднем почти вдвое ниже. А в таких регионах, как Калмыкия, Дагестан, Тыва, Республика Алтай подавляющая часть жилья лишена удобств. В целом в России в неблагоустроенных квартирах проживают около 40 млн. человек.

Анализ основных показателей, характеризующих состояние жилищ, показывает, что наш быт ухудшается, жилищный фонд стареет, техническая оснащенность, как в сфере строительства, так и эксплуатации жилья снижается.

Объемы капитального ремонта жилищного фонда в России с 1990 по настоящее время сократились в пять раз. Из-за сложившегося экономического положения в стране, дефицита средств в бюджетах всех уровней на содержание и ремонт жилищного фонда, из года в год увеличивается подлежащий сносу ветхий и аварийный жилищный фонд с износом более 70 процентов. Если в 1995 году таковой составлял 37,7 млн. кв. метров, то в

настоящее время он насчитывает 88,7 млн. кв. метров или 3,1% от всего жилищного фонда, в котором проживает около 5,0 млн. человек (3,4% населения страны).

В силу технологических особенностей отрасли и условий формирования современной системы жизнеобеспечения территорий, большинство предприятий ЖКХ занимают монопольное положение на обслуживаемой ими территории.

Монополизм в системе ЖКХ снижает ответственность организаций за предоставление жилищно-коммунальных услуг и их качества, ведет к формированию монопольных цен.

Кризис ЖКХ как отрасли сферы услуг обусловлен совокупностью причин: слабой технической базой отрасли, недостатком мощностей, отсутствием необходимых средств на развитие и текущее содержание, доминирование естественных монополий и т. д.

Их основой является неэффективный и несоответствующий социально ориентированной экономике механизм установления тарифов, система платежей и контроля за использованием ресурсов на развитие ЖКХ. Упадок отрасли спровоцирован нехваткой средств, неэффективной ее организацией и устаревшей структурой, нарастающим износом основных фондов (ОФ). Платежи населения покрывают более половины расходов по содержанию ЖКХ, однако отрасль продолжает оставаться одним из самых крупных потребителей бюджетных средств, в основном, бюджетов местных органов государственной власти. На датирование жилищно-коммунальной сферы они расходуют в среднем около 20-30%, а в отдельных городах и муниципальных образованиях – 50-70%. Дотации способствуют обострению бюджетного кризиса.

Ситуация с задолженностью в последние годы постоянно ухудшается. Разность дебиторской и кредиторской задолженности увеличилась более чем вдвое, что свидетельствует об углублении финансового кризиса ЖКХ.

По-прежнему долги поставщикам ресурсов и в бюджеты всех уровней в 1,5 раза превышают долги потребителей и заказчиков услуг предприятий ЖКХ. Примерно половину суммы задолжали население и предприятия, а за остальной долг, так или иначе, отвечает государство: около 150 млрд. руб. составляет долг бюджетных организаций – школ, больниц и так далее, а остальной долг образовался в результате хронического недофинансирования из бюджета льгот, которые предоставляют гражданам коммунальные службы.

При этом уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением возрос с 58% в 2001 г. до 100% в 2008 г. Выросла и задолженность перед работниками жилищно-коммунального комплекса. При этом доля семей, получающих жилищные субсидии, выросла с 7% в 2001 г. до 13,5% в 2004 г., т. е. для подавляющего числа территорий ситуация не стала критической.

В 2005 г. доля семей, получающих субсидии увеличилась до 17,2%. При планомерном росте тарифов и при исполнении предприятиями ЖКХ своих обязанностей население не только не прекращает платить за ЖКУ, а делает это более дисциплинированно.

Тем не менее, даже в благополучном 2006 г. предприятия ЖКХ недополучили 7% платежей, а недофинансирование отрасли составило 60 млрд. руб.

После многолетних попыток преобразований действительная экономическая эффективность отрасли составляет не более 4%.

1.4. Правовые аспекты функционирования и реформирования жилищного хозяйства и коммунального сектора

Правовое регулирование – это определение большей части условий, в которых осуществляется регулируемая деятельность. В формализованной форме текстов статей законодательных и нормативных актов правила деятельности муниципальных властей устанавливаются в виде императивных и диспозитивных норм. Императивная норма предписывает обязательное определенное действие, в то время как диспозитивная норма предоставляет возможность субъекту правоотношения самому выбрать вариант дей-

ствия. По признаку наличия самостоятельного и специфического правового регулирования различаются публичная и хозяйственная деятельность органов местного самоуправления, а также отрасли и сектора экономики, в которых администрации осуществляют хозяйственную деятельность или устанавливают правила такой хозяйственной деятельности иными хозяйствующими субъектами.

При управлении городским хозяйством городские администрации выполняют как публичные функции (например, издают местные нормативные акты), так и хозяйственные функции в качестве субъекта гражданских правоотношений (например, заключают договоры на оказание тех или иных услуг). И в том и в другом случае городские администрации обязаны выполнять соответствующие императивные нормы, и имеют возможность действовать самостоятельно в рамках, определенных диспозитивными нормами. Установление объема и содержания императивных и диспозитивных норм, регулирующих деятельность городских администраций, означает определение их компетенций. Очевидно, что знание своей компетенции является непременным условием эффективной управленческой деятельности.

Правовое регулирование деятельности городских администраций по управлению городским хозяйством состоит из двух блоков:

- определение компетенции (набора прав и обязанностей) городской администрации;
- регулирование осуществления отдельных видов деятельности администрации при реализации ей своей компетенции (например, регулирование права получать доходы и распоряжаться ими, регулирование прав и обязанностей по отношению к муниципальному имуществу и т.д.).

Компетенции разных городских администраций могут различаться радикально, поэтому невозможно дать адекватное универсальное определение компетенции всех местных администраций сразу. Кроме того, компетенции местных администраций подвижны, в разное время они могут расширяться и сужаться. Поскольку любая управленческая деятельность неэффективна без планирования, знание ожидаемых изменений компетенции также становится важным элементом общего объема правового регулирования деятельности администраций.

Планирование управленческой и хозяйственной деятельности местной администрации требует знания не только своей текущей и будущей компетенции, но и ожидаемых изменений самих условий хозяйствования.

Важная особенность описания содержания реформ, утвержденных нормативно-правовыми документами, состоит в том, что это не экспертное мнение и не экономическая или управленческая доктрина, а утвержденный план деятельности федеральной исполнительной власти. Очевидно, что деятельность местных администраций, осуществляемая в соответствии с этими планами, будет значительно более успешной, чем игнорирующая их. Важно отметить, что планы федеральной исполнительной власти остаются неизменными в основных положениях, но могут изменяться в остальном, вследствие чего местным администрациям предстоит внимательно отслеживать такие изменения.

Компетенция администрации. В соответствии с российским законодательством городская администрация – это орган местного самоуправления (ОМСУ). Местное самоуправление, так же как государственное управление, осуществляется двумя ветвями местной власти – законодательной (городская дума) и исполнительной (администрация). Самостоятельная компетенция ОМСУ как комплекс прав и обязанностей местной власти предусмотрена Конституцией РФ, которая дополняется соответствующим конституционным законом.

В настоящее время действует Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Согласно данному закону, в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полно-

мочия, которыми могут наделяться ОМСУ. Объем таких полномочий сильно различается для конкретных городов, поскольку определяется:

- федеральными и региональными законами по отдельным отраслям права (например, налоговое законодательство, законодательство о приватизации муниципального имущества, др.);
- региональными уставами (конституциями).

Особенности правового регулирования для настоящего времени и ближайшего будущего. Особенностью настоящего времени и ближайшего будущего остается параллельное проведение экономических реформ, направленных на постепенный переход экономики от условий, характерных для плановой экономики, к условиям рыночной экономики.

Для ОМСУ в этих условиях особенно важна жилищная реформа и реформа коммунального сектора. Сущность жилищной реформы – превращение жилищного хозяйства из сектора социального обеспечения (такого же как, например, всеобщее образование и здравоохранение) в полноценную отрасль национальной экономики. Реализация конституционной гарантии права граждан РФ на жилище будет обеспечиваться путем адресной помощи не сектору в целом, а нуждающимся гражданам в виде персональной (адресной) социальной помощи.

Особенностью настоящего времени и ближайшего будущего как переходного периода является то, что правовое регулирование эклектично содержит конфликтные «старые» и «новые» нормы.

Начиная с 1991 г. в интересующей нас области регулирования было принято большое количество законов и нормативных документов исполнительной региональной и федеральной власти:

- о приватизации жилья;
- о приватизации объектов нежилой недвижимости;
- о передаче ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность;
- об определении собственников объектов коммунальной инфраструктуры;
- о жилищной реформе;
- о реформе коммунального хозяйства и т. д.

Некоторые из принятых документов уже утратили свое действие, иные, не будучи формально отменены, фактически не применяются в той части, которая конфликтует с более поздним регулированием.

1.5. Модернизация жилищно-коммунального хозяйства России

ЖКХ неоднократно подвергалось реформированию в силу многочисленных противоречий в способах ценообразования, финансирования, управления и надзора в данной отрасли. Эти реформы были спровоцированы временем и историческими событиями, происходившими в стране.

Политика «военного коммунизма» как вынужденная мера в условиях гражданской войны, проявившаяся в национализации всех средств производства, ликвидации товарно-денежных отношений, введении продразверстки, в установлении в основном натуральной оплаты труда, имела свои последствия в экономической и социальной сфере. В жилищно-коммунальной сфере эти последствия проявились, прежде всего, в том, что натурализация оплаты труда привела к бесплатному предоставлению жилья и коммунальных услуг. Отмена квартплаты за жилье, взимаемой с рабочих и советских служащих, привела к утрате хозяйственного значения домовых комитетов, которым ранее было поручено хозяйственное попечение над жилыми зданиями. Регулярные переселения жильцов и переделы зданий приводили к разрушению жилищного фонда.

Следствием вышеизложенных недостатков функционирования стало кризисное положение отрасли. Одна из самых крупных непроизводственных отраслей народного хо-

зяйства перестала отвечать своему предназначению – обеспечению сохранности и улучшению использования жилищного фонда, бесперебойному обеспечению населения коммунальными услугами, необходимыми для жизни и деятельности человека.

Одним из переломных моментов в развитии ЖКХ стало введение в 2005 году нового Жилищного кодекса. После его принятия ЖКХ и его услуги перестали иметь государственный и муниципальный характер. Началась массовая приватизация жилищной и коммунальной инфраструктуры. Перестали существовать муниципальные предприятия, управляющие жилищным фондом и предоставляющие коммунальные услуги.

Курс, о котором говорят разработчики концепции модернизации, не так нов, как принято считать. Подобные идеи встречались в Указе Президента РФ от 28.04.1997 № 425 «О реформе ЖКХ в Российской Федерации» и Указе от 27.05.1997 № 528 «О дополнительных мерах по реформированию ЖКХ в Российской Федерации»; в Федеральной целевой программе «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации», утв. постановлением Правительства РФ от 17.11.2001 № 897; а также в ряде других решений и постановлений Правительства РФ, Государственной Думы, федеральных органов исполнительной власти.

Только в 2007 г. произошло как минимум три события государственного масштаба, которые ознаменовали собой начало новейшего курса на реформирование жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации, а именно:

- состоялось заседание Президиума Государственного Совета Российской Федерации, посвященное реформированию ЖКХ (19-20 января 2007 г.). По его итогам Президент РФ дал ряд соответствующих поручений Правительству РФ, высшим должностным лицам субъектов РФ;
- согласно поручению Правительства РФ был утвержден Комплекс мероприятий по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на 2007-2008 годы (приказ Минрегиона России от 27.06.2007 № 54);
- принят Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (от 21.07.2007 № 185-ФЗ).

Лейтмотивом новых подходов, обозначенных в этих документах, является формирование рыночных отношений, приватизация объектов ЖКХ, создание ТСЖ, развитие частно-государственного партнерства – т. е. те же цели, что и в новой Концепции. Реализация этих и подобных либеральных мер, как считали их разработчики, обеспечит в ближайшие 2-3 года фундаментальное преобразование всей жилищно-коммунальной сферы.

Предпосылки. За годы экономических реформ в среднем по России физический износ котельных составляет 55 %, коммунальных сетей водопровода – 65 %, канализации и тепловых сетей – 63 %, электрических сетей – 58 %, водопроводных насосных станций – 65 %, канализационных насосных станций – 57 %, очистных сооружений водопровода – 54 % и канализации – 56 %.

Неэффективное использование отрасли бюджетных средств, отсутствие работающих механизмов управления жильем, государственная и муниципальная монополия в области предоставления жилищно-коммунальных услуг, высокий процент износа жилого фонда послужили причинами запуска в России реформы ЖКХ.

Организаторы реформы выделяют основные направления ее реализации:

Перевод коммунальной отрасли на рыночные отношения.

Привлечение частного бизнеса (и частных инвестиций), стимулирование конкуренции, повышение качества коммунальных услуг, избавление отрасли от образовавшихся монополий.

- Модернизация всего комплекса жилищно-коммунального хозяйства.
- Формирование института эффективного собственника.
- Капитальный ремонт многоквартирных домов.
- Переселение граждан из аварийного жилья.
- Внедрение энергоэффективных технологий в отрасли.

- Сохранение системы социальной защиты и поддержка льготных слоев населения.

Основным проводником реформы стала созданная по решению Правительства РФ 21 июля 2007 г. государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Содержание и ход реализации жилищно-коммунальной реформы. Важнейшими результатами реформы должны стать существенное улучшение жилищных условий населения, обеспечение нормативных требований к содержанию жилищного фонда и повышение уровня жилищно-коммунального обслуживания потребителей. Для достижения ожидаемых результатов необходимо соблюдение определенных условий, основными из которых являются наличие развитого рынка жилья и подрядных работ, повышение уровня доходов граждан, наличие экономико-правового механизма инвестирования, долгосрочного кредитования и страхования в жилищной сфере, а также политическая и социально-экономическая стабильность. Эти условия в полной мере в большинстве городов страны на современном этапе не выполнены.

В настоящее время руководством страны и администрацией ряда городов и регионов приняты важные документы, определившие содержание реформы ЖКХ. В ряде регионов и городов страны разработаны программы реформирования ЖКХ.

В настоящее время имеются два альтернативных подхода к реформированию жилищной сферы. Согласно первому из них приоритет отдается снижению расходов бюджета в части финансирования жилищной сферы для освобождения средств, которые могут быть направлены на социальные нужды и на другие жизненно важные потребности населенных пунктов. Признавая актуальность и обоснованность такого подхода, можно прийти к выводу, что практически он может быть реализован путем переложения чрезмерно высоких издержек городского хозяйства на плечи потребителей и соответствующего повышения тарифов на жилищно-коммунальные и прочие услуги.

При втором подходе приоритет отдается структурной перестройке хозяйственных отношений в жилищно-коммунальном секторе города путем его демонаполизации, повышения эффективности управления, создания конкурентной среды, действенного ресурсосбережения и т.п. Совершенствование тарифной политики и увеличение доли платежей населения является составной частью реформ, но повышение тарифов должно проводиться только по исчерпанию возможностей комплекса экономико-организационных и институциональных мер, не затрагивающих непосредственно интересов населения и создающих условия для снижения уровня затрат и повышения эффективности функционирования предприятий городского хозяйства. Данный путь реформирования представляется правовым и реально осуществимым.

Важнейшей стратегической целью развития жилищной сферы является повышение качества жизни путем улучшения жилищных условий, повышения сохранности жилищного фонда и уровня жилищно-коммунального обслуживания граждан в соответствии с действующими стандартами качества. Исходя из этой базовой цели, формируются целевые ориентиры:

- снижение производственных издержек;
- снижение расходов городского бюджета на содержание жилищной сферы;
- смягчение для населения негативных последствий реформы;
- повышение уровня жилищной обеспеченности населения;
- повышение качества жилья;
- повышение уровня технического содержания жилищного фонда;
- повышение качества коммунальных услуг по водо-, газо-, электро- и тепло-снабжению;
- обеспечение потребностей населения в холодной воде, горячем водоснабжении, в теплоснабжении, в электроэнергии;
- повышение качества содержания придомовых территорий и др.

Из этих целей можно сделать вывод, что *особое внимание здесь уделяется качественным подходам*. Включение качественных целей позволяет перейти на принципиально иной уровень управления данной системой, но это связано с трудностями количественной оценки качественных параметров. Для ее решения предлагается использовать квалиметрические методы определения качественных показателей, методы экспертных оценок и социологические опросы потребителей.

Ряд целевых показателей измеряется в относительных величинах или в баллах в соответствии с действующими или перспективными стандартами, нормами и методиками:

5 баллов – полное соответствие стандартам качества (отличное качество работ или услуг);

4 балла – соответствие стандартам качества по основным параметрам (хорошее качество);

3 балла – выполнение стандартов лишь по важнейшим параметрам (удовлетворительное качество);

2 балла – невыполнение ряда важнейших параметров (не вполне удовлетворительное);

1 балл – полное несоответствие стандарту (неудовлетворительное качество).

Оценка уровня и качества работ и услуг в жилищной сфере должна проводиться с установленной периодичностью и привлечением вневедомственной экспертизы, а также обязательно сопровождаться социологическими опросами населения. Тем самым оценивается уровень достижения целей и эффективность реализации проводимых мероприятий.

Основным вопросом реформирования жилищной системы в настоящее время является обоснование приоритетных направлений и первоочередных мероприятий реформы с указанием последовательности их осуществления.

Ресурсное обеспечение жилищной реформы. Для реализации жилищной реформы и достижения требуемого уровня развития жилищной сферы необходим целый комплекс обеспечивающих мер. К их числу относятся меры по организационно-методическому, правовому, кадровому, техническому, финансовому, информационному, маркетинговому, социально-психологическому и другим видам обеспечения.

Необходимым условием организации эффективного управления ЖКХ является полная, достоверная и своевременная информация о состоянии жилищного фонда и коммунальных объектов, об уровне и качестве жилищно-коммунального обслуживания населения, о процессах, происходящих в различных его звеньях, с позиции комплексной оценки результатов развития ЖКХ.

Содержание программы реформирования и развития жилищного хозяйства города. Программа имеет следующую структуру:

- анализ ситуации;
- обоснование целей и задач;
- прогнозирование ситуаций и оценка последствий принимаемых решений;
- принятие конкретных мер;
- разработка механизма их реализации.

Основными этапами разработки программы являются следующие.

- Анализ сложившихся условий и достигнутого уровня развития жилищной сферы на данной территории, включая уровень жилищной обеспеченности и жилищного обслуживания населения, выявление и постановка реальных проблем.
- Формулировка целей по улучшению жилищной обеспеченности горожан и развитию жилищного хозяйства района, прогнозирование важнейших показателей данной сферы.
- Обоснование основных направлений и первоочередных мероприятий по решению жилищной проблемы и повышению уровня жилищного обслуживания населения в районе.
- Разработка механизма реализации намеченных целей.

Формулируя цели программы, необходимо обосновать важнейшие направления и методы по решению жилищной проблемы и повышению уровня жилищно-коммунального обслуживания населения городов и муниципальных образований как важнейшего аспекта повышения качества жизни населения в условиях становления рыночных отношений и местного самоуправления.

Прогнозирование развития жилищного комплекса проводится на основе достигнутого уровня жилищной обеспеченности в базисном периоде, действующих нормативов, принятых ориентиров и потенциальных возможностей ресурсного обеспечения. В связи с наличием нестабильных факторов развития прогнозы целесообразно разрабатывать в нескольких вариантах, отличающихся возможностью привлечения бюджетных средств и централизованного финансирования.

На следующем этапе разработки программы обосновываются основные направления и первоочередные мероприятия по содержанию и развитию жилищного комплекса города.

Далее рассматриваются вопросы разработки обеспечивающих подсистем программ, т.е. нормативно-правового, организационно-методического, информационного, кадрового и др. видов обеспечения предлагаемых направлений по развитию жилищно-коммунального комплекса города.

Ход реализации и результаты реформирования жилищной сферы в городах страны. Во многих городах сформулированы службы заказчика на работы в области содержания и ремонта жилищного фонда. Часть жилищно-эксплуатационных организаций получила статус подрядных государственных или муниципальных предприятий. Наряду с государственными, появились также коммерческие фирмы и организации. Проведена значительная работа по формированию действенной системы выдачи субсидий малообеспеченным гражданам. Одновременно проведены отдельные меры по реформированию сферы коммунального хозяйства, но они не были столь показательными, как в жилищной сфере.

В то же время проведение указанных мероприятий и полученные результаты свидетельствуют, что поставленные цели реформы полностью не достигнуты: улучшение работы жилищных организаций, и повышение уровня жилищно-коммунального обслуживания горожан не произошло.

Выявились заметные недостатки в разработке и проведении реформы.

1. Недостаточную комплексность проведения реформы приводит к тому, что основное внимание в ней уделено реформированию жилищного хозяйства, но крайне недостаточны меры по реформированию коммунального сектора города.
2. Слабо проработаны вопросы регулирования капитального ремонта жилищного фонда. Не определены организационно-экономические основы и возможности проведения и возможности проведения капитального ремонта и реконструкции жилищного фонда города в новых условиях хозяйствования. В большинстве городов конкурентная среда в сфере ЖКХ фактически не создана.
3. Свою неготовность продемонстрировали и экономико-управленческие службы государственных жилищных организаций к работе в новых условиях хозяйствования, проведению самостоятельной экономической политики, формированию современной системы менеджмента и маркетинга, изучению рынка и поиску новых источников доходов.
4. Значительная часть населения города также психологически не готова к реализации реформы и необходимости повышения ответственности за пользование и содержание жилья. Многие люди до сих пор не понимают сути жилищно-коммунальной реформы и смысла проводимых мероприятий.

На данный момент большим грузом не решенных проблем остаются отношения, которые складываются между управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями (РСО). Законодательство, действующее на сегодняшний день и призванное

регулировать эти отношения, а именно постановление Правительства РФ №307 от 23.05.2006г. не справляется с возложенными на него функциями. Направленность этого нормативно-правового документа выражается в его предрасположенности и выражении приоритета ресурсоснабжающим организациям.

Данный документ обязывает управляющие компании заключать договор ресурсоснабжения многоквартирных домов, а именно рассчитываться по общедомовому учету и здесь возникает главная проблема.

Управляющая компания по договору управления является исполнителем коммунальной услуги (отопления, холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения) и ведет расчет с поставщиком ресурса согласно показаний общедомового учета. Однако при сборе средств возникает так называемая дельта, то есть разница между показаниями общедомового учета и поквартирными счетчиками. У управляющей компании есть два пути решения: либо распределить разницу между собственниками, что в принципе и гласит постановление № 307, либо взять эту разницу на свои убытки.

Первый вариант приводит к нагнетанию итак не спокойной ситуации и возмущениям собственников, которые аргументируют этот факт следующим образом: «Я плачу по своему квартирному счетчику, почему я должен платить ещё за кого-то». Второй вариант ведет к постоянно увеличивающимся убыткам, которые управляющая компания вынуждена брать на себя.

Есть и положительные моменты реформирования. Идея внедрения конкуренции в жилищную сферу дала свои результаты. Теперь все работы по техническому содержанию многоквартирных домов легко отследить жильцам. А поэтапные отчеты управляющей компании по расходованию средств собственников дают возможность контролировать деятельность УК.

В коммунальной сфере действуют отличные «правила игры». Представителями рынка коммунальных услуг являются предприятия предоставляющие услуги:

- водоснабжения и водоотведения;
- теплоснабжения и горячего водоснабжения;
- электроэнергетики;
- газоснабжения.

Рынок коммунальных услуг в силу ограниченного количества продавцов тяготеет к естественным локальным монополиям. Особенности рынка коммунальных услуг:

- наличие входных барьеров;
- наличие территориально специфических активов (инфраструктурных сетей), требующих высокого уровня невозвратных издержек;
- неразрывность производства и потребления услуг;
- диктат производителя (продавца) в силу отсутствия экономического воздействия потребителя на производителя услуг;
- пространственная и технологическая привязка потребителя к производителю услуг;
- непрерывность потребления услуг;
- невозможность отказа от потребления или высокие издержки исключения из потребления;
- общественная значимость коммунальных услуг.

Как правило, РСО являются монополистами в городах. Это объясняется пределом инфраструктурных возможностей города. И в силу данного аспекта монополии не избежать. Однако основной момент, который более всех волнует население это большой разрыв между соизмерением цены и качества коммунальных услуг.

Устанавливаемые тарифы на услуги коммунального хозяйства регулирует Департамент цен и тарифов – Региональная энергетическая комиссия (РЭК). Для установления тарифа на ресурс РСО необходимо защитить данный тариф в РЭК. Корректировки тарифов происходят раз в год. При формировании тарифов учитываются затраты РСО на производство и поставку ресурса (с учетом всех издержек производства). Однако качество в

расчет не берется. Но вышеупомянутое постановление Правительства РФ №307 даёт право на перерасчет при непредставлении или предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества. Но чтобы доказать данный факт и добиться перерасчета требуется не мало времени и упорства. Обычному жильцу некогда добиваться копеечного перерасчета, поэтому чаще всего факты некачественных услуг сходят РСО с рук.

Хорошей альтернативой приватизации коммунальной инфраструктуры выступает государственно-частное партнерство. Наиболее часто применяемым в практике видом такого партнерства является концессионное соглашение. Такие соглашения распространены как в Европе, так и на Западе. По концессионному соглашению частный сектор получает во владение и пользование, государственные или муниципальные инфраструктурные объекты с целью предоставления публичных услуг оговоренного в договоре качества и как результат хозяйственной деятельности получения прибыли. Важным аспектом договора концессии является принятие концессионером на себя определенных финансовых обязательств по инвестированию в инфраструктурные системы, но при этом они остаются в собственности концедента. В данном случае у муниципалитета есть возможность контролировать деятельность концессионера.

Ещё одна задача, решение которой не найдено это ликвидация льгот, перекрестного субсидирования и переход на 100 процентную оплату услуг ЖКХ. Переход на самокупаемость и рентабельность решается постепенно в основном силами частного бизнеса. Перекрестное субсидирование подразумевает фиксацию цен на уровне, превышающем общие средние издержки производства товаров и услуг в определенной отрасли за счет перераспределения ценовой нагрузки среди различных групп потребителей. Другими словами тариф для промышленности и отдельных групп потребителей завышается, а для других (население) снижается. От перекрестного субсидирования пока отказаться не удалось.

Однако удалось постепенно перейти к адресной помощи для социально не защищенных групп населения.

Немаловажную роль играют органы власти и учреждения, выполняющие контролирующие функции в сфере предоставления ЖКУ. Нет четкого распределения полномочий и обязанностей. Так в муниципальных образованиях, за чистую, основываются несколько учреждений и управлений с похожими и дублирующими функциями. Это приводит к неразберихе и бессистемному подходу в решении вопросов ЖКХ.

Сфера жилищно-коммунальных услуг представляет собой одну из важнейших отраслей в государственной инфраструктуре. Оставаясь одним из непроизводственных секторов экономики, сфера ЖКХ призвана обеспечивать условия нормальной жизнедеятельности населения и функционирования городских структур.

К сожалению, сфера ЖКХ продолжает оставаться убыточной с огромными суммами дебиторской и кредиторской задолженности, несовершенной системой тарифного регулирования и, как следствие, непривлекательной для инвестиций, крайняя необходимость в которых подтверждается 60 % износом основных фондов, что приводит к нарушению качества и устойчивости функционирования важнейших систем жизнеобеспечения.

Основными инструментами государственной политики в сфере жилищно-коммунальных услуг являются тарифная политика, социальная поддержка низкодоходных групп населения, демонополизация, развитие государственно-частного партнерства. Последнее, в свою очередь, требует наличия соответствующей институциональной среды.

Институциональное состояние данной сферы определяет направленность реформирования таких составляющих хозяйственного механизма, как управление, финансирование, ценообразование. Изменение институциональной среды в сфере ЖКХ, заключающееся во внедрении новых организационно-правовых форм управления и функционирования, способно сделать данную отрасль более привлекательной в плане инвестиций, создать более благоприятные условия для перевода ЖКХ на самокупаемость. Для эффективного функционирования управляющих компаний, внедрения концессионных отношений в от-

расли необходимо соответствующее законодательное, нормативное и методологическое обеспечение.

(По материалам <http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/9/569/>)

1.6. Проблемы и решения организации водопроводно-канализационного хозяйства

Анализ существующего состояния системы **водоснабжения и водоотведения** показывает, что современные проблемы водоснабжения городов можно объединить следующим образом:

1. Несовершенство водохозяйственной политики в развитии водоснабжения городов и поселков – низкая обеспеченность водой МО, несовершенная водоподготовка, ведомственность, несовершенные методы планирования и проектирования перспективного развития.
2. Низкий охват приборным учетом сооружений забора, подачи, распределения и расхода воды и потребителей – нерациональное использование воды, отсутствие экономического стимулирования, несоответствие тарифов затратам, отсутствие унифицированной отчетности и учета, паспортизации и контроля.
3. Отсутствие защищенности водоисточников от воздействия внешних факторов – отсутствие градостроительной политики, отсутствие единой методологии проектирования зон санитарной охраны на основе современного моделирования, нарушение режимов охраны и необеспеченность питьевой водой сельского населения.
4. Несовершенство и недостаточность нормативной и правовой базы.
5. Несоответствие действующих технологий водоочистки и обеззараживания качеству обрабатываемой воды.
6. Разрегулированность систем подачи и распределения воды – нет полной информации о техническом состоянии, высокий износ и аварийность оборудования, нет активного и полного водообмена.
7. Ведомственная разобщенность и отсутствие единой системы управления водоснабжением МО – нежелание местных исполнительных органов власти выделять службы водопроводно-канализационного хозяйства в самостоятельные предприятия и наличие некомпетентных руководителей.
8. Отсутствие единой системы нормативов и правил – несовершенство нормативно-технической документации.
9. Отсутствие координации научных исследований по проблемам водного хозяйства, невостребованность существующих разработок.

Основные направления развития **систем канализации** предусматривают:

- Увеличение мощностей канализации и повышение ее надежности путем:
 - реконструкции и строительства новых канализационных сетей;
 - децентрализация существующей системы канализации;
 - строительство аварийно-регулирующих резервов на напорных трубопроводах от насосных станций перекачки сточных вод;
- Обеспечение очистки до уровня ПДК (предельно допустимая концентрация) поверхностного стока путем:
 - увеличения протяженности водосточной сети;
 - строительства новых и реконструкция существующих очистных сооружений поверхностного стока с обеспечением очистки до уровня ПДК.

Энерго - и теплоснабжение потребителей. ЖКХ – крупнейший и наименее эффективный потребитель энергоресурсов. Энергоемкость на единицу валового внутреннего продукта в России в 4 раза выше, чем в США, и в 6 раз выше, чем в Японии.

Из-за низкого качества строительства фактические теплотери в жилых домах на 20-30% выше проектных. Существенные потери тепла и ресурсов происходит при эксплуатации сетей и оборудования – 15-20% – в трубопроводах из-за некачественной теплоизоляции, 10-15% – из-за свищей и трещин в трубах.

Оптимизация процесса эксплуатации системы электроснабжения по критериям эффективности надежности и качества электроснабжения потребителей требует:

- применения систем управления высокого уровня на базе современных комплексных систем автоматизированного диспетчерского управления;
- учета электроэнергии;
- контроля ее качества;
- автоматизации работы технических служб.

Решение таких задач зависит от внедрения современных информационных технологий, реализованных на основе использования адекватных аппаратных и программных средств управления.

Основные направления развития системы теплоснабжения предусматривают:

- сокращение тепло потерь более чем на 5% суммарной мощности источников тепла в городе путем повышения теплозащитных характеристик новых и реконструируемых зданий и теплотрасс;
- повышение надежности и эффективности систем теплоснабжения путем их децентрализации и строительства локальных тепловых установок, обеспечивающих более 25% суммарной мощности источников тепла в городе и не требующих строительства протяженных трасс.

Основные направления развития системы электроснабжения предусматривают:

- обеспечение роста электрической нагрузки путем реконструкции существующих ТЭЦ и строительства децентрализованных экологически безопасных источников малой мощности;
- Экономии электроэнергии путем введения дифференцированных тарифов за потребление.

Основные положения организации взаимоотношений с энергоснабжающими организациями и потребителями регламентированы ст.539 -548 ГК РФ. Он определяет получение/использование тепловой энергии на основании договора теплоснабжения, заключаемого между энергоснабжающей организацией и абонентом/потребителем.

Тема 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖКК НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

2.1. Декомпозиционная структура ЖКК в системе местного управления

Сложность управления в данной отрасли заключается в сложности *управляемого объекта*. ЖКК в системе местного самоуправления представляет собой *сложную систему*, устойчивое функционирование которой зависит от целого ряда обязательных условий. В нее входит большое количество *разнородных* элементов, и соответственно, связей между ними, поэтому в обобщенном виде система ЖКК будет иметь следующий вид (рисунок 2.1.)

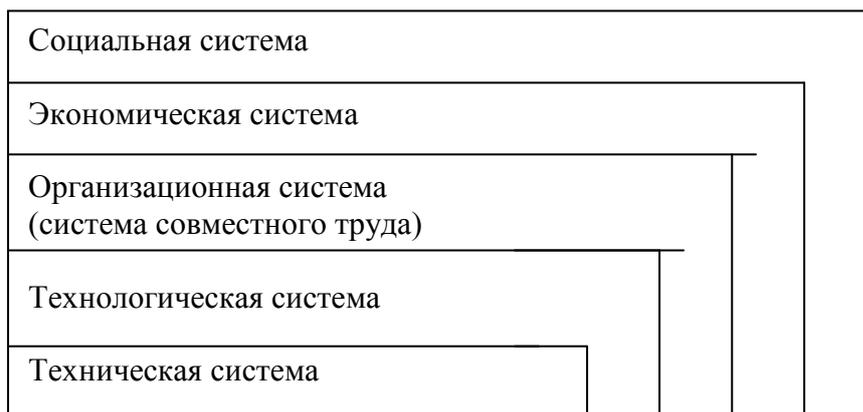


Рис. 2.1. Общая схема декомпозиционной структуры ЖКК в системе местного самоуправления.

Данная схема называется декомпозиционной структурой, т.к. показывает, из каких составных частей состоит общая система (ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ) и каким образом эти части связаны между собой. Они объединены *по принципу иерархии* – каждая последующая система включает в себя все предыдущие системы (части являются *агрегированными*, т.е. составными). Это «матрешка», обладающая рядом важных свойств, учет которых необходим для обеспечения эффективного управления. В процессе управления необходимо определить сравнительные приоритеты конкретных частей с позиций воздействия их функционирования на эффективность системы в целом.

Характерно что, при переходе на каждый более высокий уровень, потенциальная эффективность системы *последовательно* снижается.

Действительно, потенциал действия элементов *технической* системы (конструкции жилых зданий, инженерные коммуникации, применяемые машины и оборудование) весьма велик – они рассчитаны на бесперебойную эксплуатацию в течение десятков лет, а особо капитальные здания – отсюда их эффективность очевидна.

В тоже время технология (*технологическая система*), реализуемая на основе технических элементов, предполагает обязательное наличие *технологических перерывов*. Примеры: подготовительный и заключительный периоды работы оборудования, регулярные технические осмотры и другие, так называемые регламентные мероприятия, в течение которых элементы технической системы «выпадают» из нормального режима функционирования.

На уровне *организационной системы* потери эффективности проявляются еще в большей степени. Она называется также системой совместного труда, поскольку в ней овеществленный труд, в технических средствах и технологии, соединяется с непосредственным, живым трудом исполнителей по эксплуатации и обслуживанию ЖКХ МО. От качества живого труда, а именно от квалификации и практического опыта работников всех специальностей в решающей степени зависит конечная эффективность функциони-

рования ЖКК. Именно организационная система является наибольшим источником сбоев, непроизводительных затрат и потерь. Человеческий фактор (точнее качество труда) служит причиной большого количества нештатных ситуаций.

Совершенно очевидно, что *экономические результаты* (показатели *экономической системы*) не могут быть лучше, чем уровень эффективности предшествующих систем. Технические, технологические и организационные потери неизбежно влекут за собой негативные экономические последствия: увеличение издержек, снижение выручки от реализации продукции, выполнения работ и оказания услуг, соответственно и прибыли.

ЖКК – самая социальная отрасль народного хозяйства, состояние которой вызывает широкий общественный резонанс. Он всегда будет отрицательным: население резко реагирует на все недостатки, а нормальное функционирование ЖКК воспринимается как естественная вещь, и это правильно. В настоящее время степень «социального негатива» в отношении ЖКК достигла критического предела. Выражается это в массовом недоверии, как к ходу регулирования, так и к ожидаемым результатам. До 90% россиян считают, что улучшения положения ожидать не приходится, а главной целью реформирования называют перекладывание экономического бремени на плечи граждан. Причиной этому – не экономические трудности и не низкий уровень благосостояния.

Согласно схеме можно сделать вывод, что первичной причиной является неудовлетворительное состояние технической системы в функционировании ЖКК и главной проблемой управления им. Если износ технических элементов превышает нормативные значения, то никакие самые прогрессивные технологии. Приборы учета и т.п. меры не изменят ситуацию к лучшему («колос на глиняных ногах, по Глушкову В.М. «ставить ракетный двигатель на телегу»). Неэффективным становится и живой труд, т.к. он направлен на выполнение аварийно-ремонтных и восстановительных работ.

Управление жилищным фондом и системы его жизнеобеспечения, согласно законодательству, находится в ведении органа местного самоуправления.

Федеральное законодательство предусматривает следующую структуру отрасли, которая реализуется на муниципальном уровне (рисунок 2.2.):



Рис. 2.2. Функциональная структура ЖКХ

Функции местного самоуправления в сфере ЖКХ:

1 вид функций – организация местного самоуправления муниципальным жилищным фондом;

2 вид функций – организация местного самоуправления, как выборного представителя органом МО, в компетенцию которого входит решение всех вопросов местного значения.

Согласно ФЗ № 154-ФЗ от 1995г., с изменениями в 1996 и 2000 г.г. «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» в ведении МО находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Они осуществляют следующее:

- a. Организуют эксплуатацию жилого фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства.
- b. Распределяют в установленном порядке муниципальный жилищный фонд, который ведет учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляет им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, решает вопросы продажи домов и квартир, находящихся в муниципальной собственности, а также выдает ордера на заявления жилой площади, за исключением домов, принадлежащих гражданам.
- c. Выполняют за счет собственных средств или на хозрасчетных договорных началах заказы администраций сельских населенных пунктов, поселков и городов по развитию электрификации, газоснабжения, водоснабжения населенных пунктов.
- d. Дают заключения по планам строительства электрических, водопроводных, канализационных, тепловых и газовых сетей, также сооружений предприятиям и организациям на территории района.
- e. Осуществляют контроль над надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, всех объектов коммунального хозяйства; обеспечивают бесперебойное коммунальное обслуживание населения; устойчивую работу объектов водо-, газо-, электро-, и теплоснабжения, принимают меры по обеспечению населения топливом.
- f. Организуют благоустройство населенных пунктов, привлекают на договорной основе к этой работе предприятия, учреждения, организации, а также население.
- g. Контролируют благоустройство производственных территорий, осуществляют озеленение, охрану зеленых насаждений и водоемов, создают места отдыха граждан.
- h. Ведут кладбищами; обеспечивают содержание в надлежащем состоянии иных мест погребения.

Собственники ЖФ. С развитием разнообразных форм собственности ЖС (жилищная сфера) наполнилась различными видами собственников (рисунок 2.3)



Рис. 2.3. Функциональная структура собственников жилищного фонда

Управляющие компании – их основная задача комплектовать и поддерживать в надлежащем состоянии принятой от собственников в управление недвижимости в соответствии с требованиями собственника и ГОСТ амии качества предоставляемых услуг; максимально модернизировать на основе современных технологий объектов недвижимости.

Жилищно-коммунальные предприятия. Ремонтно-строительные организации, жилищно-эксплуатационные организации, коммунальные предприятия в соответствии со своим профилем выполняют работы по содержанию и ремонту городского государственного и муниципального жилищного фонда, а также фондов других форм собственности в соответствии с договорными обязательствами.

Контролирующие органы. Кодекс РФ об административных правонарушениях (от 30.12.2001, за № 195-АР) в жилищной сфере контрольными функциями наделил следующие органы:

- 1) судья;
- 2) органы государственной жилищной инспекции;
- 3) органы регулирования естественных монополий;
- 4) федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы»
- 5) органы, осуществляющие государственный контроль над соблюдением порядка ценообразования;
- 6) органы государственного архитектурно - строительного надзора;
- 7) органы государственного энергетического надзора;

8) органы, осуществляющие государственный пожарный надзор.

Наниматели и арендаторы. Права и обязанности нанимателей и арендаторов отражены с следующих нормативных актов:

- Гражданский Кодекс РФ;
- Жилищный Кодекс РФ;
- Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политике»;
- Постановление Совмина РСФСР – 1985 г. (ред. 1993 г.) «Правила пользования жилыми помещениями, содержания жилого дома и придомовой территории в РСФСР и типового договора найма жилого помещения в домах государственного, муниципального и общественного фонда РСФСР»;
- Постановление правительства РФ – 1995 г. (ред. 2000 г.) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

Прочие участники.

- застройщики;
- девелоперы;
- агенты по недвижимости;
- сервейеры;
- страховые компании.

2.2. Основные цели, стратегия и тактика, оперативное управление ЖКК в системе местного самоуправления

В общей системе управления ЖКК подсистема муниципального уровня управления реализует **тактические/оперативные цели**, т.е. осуществляет **функции линейного управления** жилищно-коммунальной сферой и решает **задачи**:

- разработки и утверждения нормативной базы ЖКК по передаче муниципальных объектов в хозяйственное ведение и ведение реестра муниципальной собственности;
- соблюдения норматива потребления ЖКУ их параметрам и количеству;
- организации эффективного функционирования объектов ЖКК;
- формирования цен и тарифов на ЖКУ;
- разработки местных программ реформирования, демонополизации и энерго – ресурсо- сбережения в ЖКК;
- создания механизмов социальной защиты населения при повышении оплаты жилья и ЖКУ;
- организации контроля качества ЖКУ и работы с обращениями граждан;
- другие вопросы муниципального назначения.

Кроме того, органы местного самоуправления должны решать управленческие задачи по **организации производства ЖКУ предприятиями различных форм собственности** с учетом оптимизации затрат, повышения качества обслуживания потребителей и воспроизводства основных фондов.

Организационно – производственная структура ЖКК. Важнейшим фактором повышения эффективного управления ЖКК является **упорядочение организационных структур управления**. Развитие договорных отношений в сфере управления жилищным фондом и систем его коммунального жизнеобеспечения в МО является основой перехода от административных методов управления к экономическим методам. Это возможно за счет **разделения ответственности**:

- собственника ЖФ за содержание своего имущества, определение целей управления им и источником финансирования поставленных целей;

- управляющей жилищной организации – за планирование и реализацию поставленных целей;
- подрядных организаций – за качество выполняемых работ и предоставляемых услуг, по договору (контракту) с управляющей жилищной организацией.

МО имеют различный уровень рыночных отношений, поэтому организационные структуры управления ЖФ с системами коммунального жизнеобеспечения сводятся к 3-м принципиальным моделям по организации управления.

1. Все функции по управлению ЖКК выполняются соответствующими МУП ЖКК и ГУП ЖКК по согласованию с КУМИ – производственно – техническими объединениями (ГУП ПТО), входящими в состав органов управления администрации МО и объединяют заказчика и подрядчика в одном лице.
2. Создается жилищно-коммунальная организация, осуществляющая функции заказчика по всем видам жилищно-коммунального обслуживания – *служба единого заказчика* - на основе рационального разделения функций между собственником основных фондов ЖКК и организациями, привлеченными для управления и обслуживания принадлежащего ему жилищного фонда и организации предоставления ЖКУ.
3. Формируются *специализированные управляющие компании* по привлечению инвестиций для финансирования модернизации и реконструкции объектов инженерной инфраструктуры, энерго сервисные компании по реализации ресурсосберегающих проектов и другие.



Рис. 2.4. Схема управления процессом эксплуатации ЖФ города в условиях реформирования ЖКХ

Предлагаемая схема управления процессом эксплуатации жилищного фонда города в условиях реформирования ЖКХ, предусматривает формирование конкурсных начал в жилищном хозяйстве и расширение круга участников хозяйственного процесса.

2.3. Модель формирования эффективной системы управления ЖКК

Опыт хозяйствования (за рубежом и в отечестве) показывает, что управление деятельностью ЖКК осуществляется по трем направлениям:

- нормативно-правовые и законодательные акты и контроль за их исполнением;
- экономическое – бюджетное финансирование программ, льготная и ценовая политика;
- организационно - распорядительное - формирование организационных структур управления.

Управление ЖКК в соответствии с административно - территориальным делением регионов России, осуществляется на трех уровнях, состоящих из шести подсистем:

- федеральном – по семи округам;
- региональном – республиканском, краевом, областном и окружного подчинения, городов Москвы и Санкт-Петербурга, т.е. уровень субъектов Федерации;
- муниципальном – уровень местного самоуправления.

Системно – комплексный подход к организации эффективной структуры управления ЖКК представляет собой последовательно принимаемые на различных уровнях управления и неразрывно связанные между собой управленческие решения во всех сферах деятельности ЖКК.

Данная модель состоит из базовых функциональных подсистем, синхронно, последовательно и взаимосвязано работающих для реализации конечной цели управления и достаточно подробно раскрывает сущность современной системы управления ЖКК, которая направлена на повышение качества обслуживания потребителей (населения).

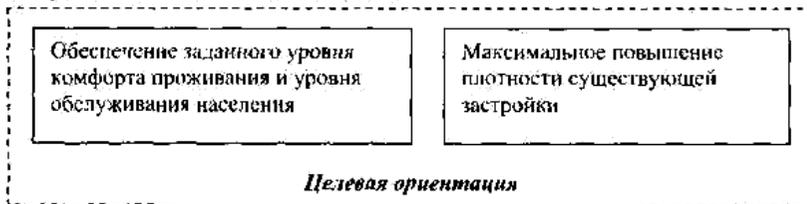
Системно – комплексный подход к организации эффективной структуры управления ЖКК учитывает территориально-отраслевой принцип организационной структуры управления, основанный на:

- разграничении прав собственника жилищного фонда, управляющей компании и подрядных организаций;
- перестройке организационно-экономических, правовых, хозяйственно-финансовых механизмов взаимодействия субъектов правоотношений, создании эффективного собственника многоквартирного жилья, использовании информационных технологий, обеспечивающих оптимизацию финансовых потоков и высокую степень платежа за жилищно-коммунальные услуги;
- создание и обеспечение условий функционирования «здорового дома», повышении качества жилищно-коммунальных услуг и снижении их удельной стоимости, поэтапный переход к полной оплате фактически произведенных работ по предоставлению услуг с введением адресной социальной защиты малоимущих граждан.

Цель муниципального управления системами ЖКК по жизнеобеспечению территории заключается в достижении установленных нормативов и стандартов по созданию здорового дома, жилищной обеспеченности, жилищно-коммунального обслуживания населения и мониторинга жилищного фонда (текущее обслуживание, ремонт) и обеспечения надежности и устойчивости функционирования инженерной инфраструктуры.

«Здоровый дом» — это здание, которое спроектировано и построено для обеспечения на конкурентоспособной основе здоровых, безопасных и функционально целесообразных условий проживания или работы людей. Здоровый дом отличается высоким качеством, прочностью и экономичностью. Эксплуатация и обслуживание такого здания осуществляется с сохранением его особенностей. В «здоровом доме» уютно и комфортно, а качество внутреннего воздуха повышает интенсивность труда работников.

а) Характеристика комплексного подхода



б) Характеристика системного подхода

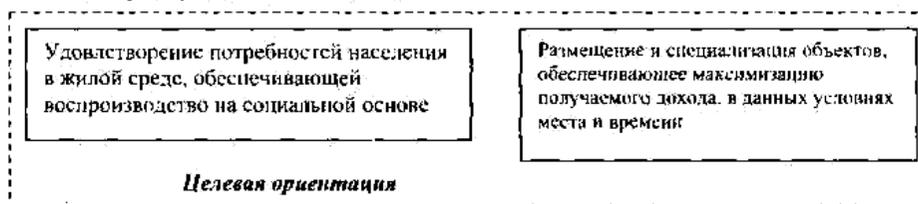


Рис. 2.5. Процесс обновления жилого фонда с позиции системного и используемого ранее комплексного подхода

2.4. Организация взаимодействия местных органов власти с предприятиями и организациями ЖКК

Рыночные условия функционирования ЖКК заставляет муниципальные органы управления и предприятия искать партнерские отношения, в основу которых должен лечь поиск взаимных интересов. Местные власти выступают в роли *Заказчика* на ЖКУ и *Организатора* услуг, а предприятия по оказанию данных услуг – в роли *Подрядчика*.

1. В условиях становления рыночных отношений особого внимания заслуживают вопросы взаимоотношений местных органов власти *ресурсоснабжающими организациями – РСО*. РСО заинтересованы:
 - в льготной налоговой, финансово-кредитной политике местных властей;
 - в высоком научном и трудовом потенциале территории;
 - в развитии производственной, транспортной, рыночной инфраструктуры;
 - в улучшении социально-бытовых условий жизни местного населения.
2. Кроме того, необходимо отдавать предпочтение реформам, основанным *на государственно–частном партнерстве (концессии)*, которое в рамках соглашения по делегированному управлению частному предприятию является не только механизмом внебюджетного финансирования коммунальных служб, но и механизмом социально-экономического развития территорий. Сбалансированный контракт обеспечивает координацию деятельности устроителя концессии и концессионера, а также контроль над соблюдением прав и обязанностей сторона основе доверия и рационального распределения рисков между ними. В этих рамках могут быть применены такие договоры:
 - об обслуживании;
 - об управлении;
 - об аренде.
3. *Применение организационного механизма дотаций*: муниципалитет выдает дотации производителю товаров и услуг для определенных групп населения (малоимущих); предоставляются в денежной форме, в форме освобождения от налогов/налоговых льгот, низкопроцентных займов/гарантий по займам.
4. Продажа услуг муниципальными органами управления (устроитель мероприятия – частное предприятие – оплачивает услуги предприятиям ЖКК по уборке территории мероприятия).
5. Стимулирование местными налогами.
6. Проведение эффективной кредитной политики в адрес предприятий и организаций ЖКК.
7. Создание сети муниципально-коммерческих банков; регулирование объема и процентных ставок кредита позволит стимулировать развитие ЖКК и снизить негативные риски.

Тема 3. РЫНОК ЖИЛЬЯ, ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Жилищно-коммунальное хозяйство за почти 20 лет реформирования претерпело немало изменений. Часть из них были удачными:

- внедрение конкуренции в сферу предоставления жилищных услуг;
- разработка законодательства отчасти направленного на защиту прав потребителей жилищно-коммунальных услуг;
- ужесточение надзорной функции над организациями, предоставляющими ЖКУ.

Однако есть и негативные последствия реформирования:

- частичная приватизация коммунальной инфраструктуры;
- разбалансированность в финансировании со стороны государства;
- до конца не сформированная концепция развития коммунальной и жилищной сферы.

После вышеперечисленных преобразований сфера ЖКХ начинает функционировать как рынок услуг, разделившись на два сегмента со своими принципами функционирования: рынок жилищных и коммунальных услуг.

Такое разделение принято в силу кардинальной разницы в принципах формирования и функционирования данных рынков услуг.

Рынок жилищных услуг заняли управляющие компании (УК). Основной задачей управляющей компании стало техническое обслуживание жилищного фонда и отстаивание интересов населения. В большинстве случаев УК выступает в роли заказчика работ, непосредственным исполнителем являются подрядные организации.

Однако процесс монополизации и либерализации происходит не безболезненно. Деньги, накопленные жильцами по статье «капитальный ремонт» возвращаются из бывших МУП неохотно и в основном через многомесячные судебные тяжбы. А техническое состояние многоквартирных домов, оставшееся после работы МУП, оставляет желать лучшего.

3.1. Характеристика жилищного фонда

Строительство, приобретение или аренда жилья для человека (семьи) является решением *не ординарным*, так как с одной стороны, опирается на материальные возможности, с другой – на наличие развитого рынка жилья по уровням доступности и комфортности. Тем ни менее, жилье относится к числу товаров, потребность в которых практически не насыщаема. Масштабы жилищной сферы муниципальных образований характеризуются, как правило, наличием жилищного фонда, его состоянием и объемом строительства, наличием рынка услуг по управлению, эксплуатации и ремонту жилья, а также стоимостью жилищной недвижимости и величиной затрат на ее управление для бюджета домашних хозяйств.

Но сегодня изменились базовые принципы градостроительства. Ныне оно стало инвестиционным, побуждаемым в основном экономическими интересами граждан, частных субъектов экономики и соответствующим выбором ими мест и объектов инвестиционно-строительной деятельности.

В этих условиях, территориальное планирование и правовое зонирование в рамках нового Градостроительного кодекса при разработке генеральных планов развития городов, правил землепользования и застройки *с учетом предстоящего массового выбытия жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры городов и поселений, построенных полвека назад*, осуществляется с использованием программно-целевого подхода, в основе которого лежит ряд Федеральных целевых программ.

Анализ влияния реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на динамику функционирования жилищной сферы на местах показал необходимость разработки нового подхода к воспроизводству жилищного фонда, который нашел отражение в прио-

ритетном национальном проекте «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», (стартовавшем в 2006 году), основным приоритетом которого является:

- увеличение объемов кредитования жилищного строительства;
- повышение доступности жилья;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры;
- выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем установленных категорий граждан.

Существенные изменения произошли и в организации управления жилыми зданиями.

Основой формирующегося института самоуправления граждан в жилищной сфере понимаются процессы, связанные с их наиболее эффективным использованием имея в виду:

Первое, поддержание здания в исправном состоянии путем осуществления технического обслуживания ремонта и реконструкции его конструктивных элементов, инженерного оборудования и систем в установленные соответствующими регламентами или в зависимости от их состояния сроки;

Второе, обеспечение жилого здания и жилых помещений набором коммунальных услуг (тепло-, водо-, газо-, электроснабжения и водоотведения);

Третье, создание необходимых условий для пользования общим имуществом в многоквартирном доме.

Для пообъектного учета расходов по технической эксплуатации домовладения устанавливать пять стандартов эксплуатации.

- стандарт безопасности эксплуатации;
- минимальный стандарт эксплуатации;
- базовый стандарт эксплуатации;
- повышенный стандарт эксплуатации;
- евро стандарт эксплуатации, первый из которых, как правило, включает перечень обязательных работ по содержанию и ремонту здания, без которых устойчивое функционирование объекта жилой недвижимости невозможно.

3.2. Основы формирования рыночных отношений в ЖКС

Рынок – это устойчивые, постоянно воспроизводимые, повторяющиеся связи (производственные, экономические, технологические и др.) между субъектами рыночных отношений, но обязательно опосредованные через механизмы стоимости, товарно-денежных отношений, ценообразования, спроса, предложения и всех других составляющих сферы обращения товаров.

Типовая структура рынка может быть классифицирована по следующим критериям:

- по экономическому назначению:
 - рынок товаров и услуг;
 - рынок капитала;
- по географическому положению:
 - местный;
 - национальный;
 - мировой;
- по отраслевому признаку:
 - рынок жилищных и коммунальных услуг;
 - рынок строительных материалов
 - и т.д.;
- по объему и характеру продаж:
 - оптовые;

- розничные;
- по степени ограничения конкуренции:
 - конкурентные;
 - неконкурентные;
- и другие.

Рыночные отношения в жилищной сфере имеют еще одну особенность, связанную с уникальностью рынка жилья, который подразделяется на три рынка – рынок жилищного фонда и рынок жилищных и коммунальных услуг, без которых недвижимость нельзя назвать жильем.

Емкость рынка жилья включает помимо нового строительства, куплю-продажу жилья на вторичном рынке, операции по его оценке, учету и регистрации в уполномоченных органах (учреждениях).

Рынок жилищных услуг представлен двумя составляющими:

- Первая характеризует собственно жилищные услуги, оказываемые собственникам помещений в жилых домах по технической эксплуатации (содержанию и ремонту) общего имущества в многоквартирном доме с учетом рыночных цен, формирующихся по различным классам жилых зданий;
- Вторая представляет величину емкости рынка жилищных услуг с учетом проектных и инженерно-строительных работ, выполняемых для собственников жилья по капитальному ремонту жилых помещений;

Рынок коммунальных услуг включает услуги по тепло-, водо-, газо-, электроснабжению, канализованию, вывозу и утилизации твердых бытовых отходов (ТБО).

Рынки, том числе и в жилищно-коммунальной сфере, значительно отличаются друг от друга в плане выполнения определенных условий рынка и могут быть несовершенными как по субъективным, так и по объективным причинам. К субъективным причинам могут быть отнесены:

- отсутствие многочисленных рыночных субъектов, организующих свою хозяйственную деятельность на основе равных форм собственности;
- чрезмерная централизация в распределении товарных ресурсов и их движении;
- отсутствие самостоятельности в коммерческой деятельности;
- монополизм производителя и продавца;
- несбалансированность спроса и предложения;
- отсутствие у потребителя права выбора товара и другое.

К объективным причинам несовершенства рынка можно отнести специфику оказываемой услуги (предоставляемого товара) и особенности самой хозяйственной деятельности предпринимателя. Ввиду вышеуказанного объективно не может быть совершенного рынка в водопроводно-канализационном, -газовом, -электро и теплоэнергетическом хозяйстве.

В тоже время знание специфики каждой подотрасли ЖКС позволяет оценить наличие или отсутствие в ней условий функционирования совершенного рынка, и тем самым, определить степень несовершенства рынка в рассматриваемой подотрасли.

3.3. Рынок жилья и жилищных услуг

При наличии общих черт, присущих любому рынку, рынок жилья отличается спецификой в формировании спроса и предложения, особенностями в ценообразовании и способах удовлетворения потребностей участников рыночных отношений в жилищной сфере: девелоперов, банкиров, оценщиков, страховщиков, риэлторов, менеджеров по управлению недвижимостью покупателей – собственников и арендаторов жилья. Это обусловлено, прежде всего, своеобразием самого жилья как товара.

Во-первых, жилью свойственны черты, как частного, так и общественного товара. На уровне квартиры, дома – это частный сектор. На уровне района, города – элемент ин-

фраструктуры, который должен соответствовать не только экономическим, но и экологическим, эстетическим критериям.

Во-вторых, выступая как благо первой необходимости, жилье в то же время имеет ярко выраженные черты престижного товара, который свидетельствует о социальном статусе владельца.

В-третьих, жилье, с одной стороны, является потребительским благом, необходимым для жизнедеятельности человека, а с другой – его приобретение можно рассматривать как способ вложения капитала. Это «капитальное» благо, имеющее высокую инвестиционную стоимость и, следовательно, цену.

В-четвертых, жилье является товаром, стимулирующим владельцев и нанимателей к труду и сбережениям.

В-пятых, жилье относится к числу товаров, потребность в которых практически ненасытаема.

В-шестых, жилье выступает не просто как вещь, или потребительское благо, это одно из условий жизнедеятельности людей, элемент сферы семейных отношений, и, наконец, неотъемлемая черта образа жизни.

Поэтому на рынке жилья потребители выбирают такое жилище, которое обеспечивает им наилучшую комбинацию всех признаков, соизмеряя атрибуты качества, размера, местоположения и т.п., при наименьшей цене.

Зависимость, связывающая эти внешние факторы со спросом на жилье, называется *функцией спроса на жилье* и включает следующие основные факторы:

- финансовые возможности потребителя;
- стоимость жилья;
- стоимость других товаров и услуг;
- индивидуальные жилищные предпочтения данного потребителя.

Спрос на жилье зависит не только от стоимости, но и от:

- финансовых возможностей (доходов) потребителей;
- стимулирования спроса не рыночными методами со стороны государства (развитие ипотечного жилищного кредитования);
- поддержка малоимущих слоев населения в обеспечении жильем и жилищными услугами;
- предоставление льгот физическим и юридическим лицам при покупке или строительстве жилья.

Необходимо подчеркнуть, что спрос на жилье – это только одна из сторон рынка, на котором определяются цены на жилье и количество потребляемых жилищных услуг. Действительно, для того чтобы связать факторы, влияющие на жилищный спрос, с изменениями цен на жилье, с жилищным строительством или количеством предлагаемого на рынке жилья, недостаточно описать только процессы формирования спроса. Эти связи можно понять, изучая взаимодействие спроса и предложения.

Таким образом, цены на жилые помещения зависят в большей части от того, как много семей желают приобрести жилье в собственность, и сколько единиц жилищного фонда для такого приобретения имеется на рынке. Увеличение спроса на жилье приведет к повышению цен, а увеличение его предложения – к их снижению.

Предложение нового жилищного фонда исходит от субъектов строительного бизнеса и зависит от соотношения цен на жилье и стоимости его модернизации или строительства. В долгосрочной перспективе рынок жилищного фонда должен уравнивать цены на жилье с затратами на его строительство. В краткосрочной перспективе эти две величины могут значительно отличаться друг от друга вследствие неизбежных задержек и отставаний, свойственных процессу воспроизводства жилья.

3.4. Потребители жилищных и коммунальных услуг в жилищной сфере. Исполнитель жилищных и коммунальных услуг. Российская классификация жилищных и коммунальных услуг.

Понятие жилищно-коммунальных услуг было впервые сформулировано в ГОСТ 51617-2000 как «действия или деятельность исполнителя по поддержанию и восстановлению надлежащего технического или санитарно-гигиенического состояния зданий, сооружений, оборудования, коммуникаций и объектов жилищно-коммунального назначения, вывозу бытовых отходов, подаче электроэнергии, питьевой воды, газа, тепловой энергии и горячей воды».

Правильное понимание субъектами предпринимательства особенностей функционирования жилой недвижимости способной генерировать поток ЖКУ, принципиально важно в плане достижения конкурентного преимущества, а значит, и роста предприятий малого бизнеса по предоставлению ЖКУ.

Примерная технология организации оказания ЖКУ может быть представлена в виде бизнес-системы, состоящей из пяти последовательно осуществляемых действий (шагов).

Из этого следует, что осуществление определенных организационно-технических мероприятий обеспечивающих обновление (воспроизводство) жилых единиц физически присутствующих на рынке жилья, поддерживает или повышает качество и количество генерируемых этой жилой единицей жилищных услуг.

В тоже время стоимость (цена) жилищных услуг будет зависеть от спроса на них, как со стороны собственников жилых помещений, так и со стороны нанимателей жилья.

Как отмечалось ранее спрос на жилье и услуги зависят, в том числе и от доходов граждан, которые распределяют их для приобретения различных товаров, в том числе и жилья. Поэтому спрос на жилищные услуги зависит еще и от соотношения цены жилья и стоимости других товаров повседневного спроса (продукты питания, одежда, развлечения и др.).

Стоимость жилищной услуги определяется на рынке для каждого класса (категорий) зданий. Задача рынка жилищных услуг состоит в том, чтобы определить уровень цены, при котором спрос на жилищные услуги будет уравновешен их предложением. При прочих равных условиях рост числа домохозяйств приводит к повышению спроса на жилищные услуги. Если при этом предложение не изменяется, то растет стоимость жилищной услуги (СЖУ).

Как отмечалось ранее, рынок жилищных услуг подразумевает предоставление коммунальное обслуживание собственников и нанимателей жилья.

Услуги коммунального комплекса городского (поселкового) хозяйства оказываются потребителям в рамках остальных трех рыночных моделей характеризующихся более несовершенной конкуренцией.

Олигополия – одна из форм несовершенной конкуренции («Олиго» - в переводе с греческого означает «мало», а слово «полис» переводится как «торгую»). Олигополия – это ситуация на рынке, признак которой – относительно небольшое количество фирм, производящих данный вид продукции (услуг). Модель олигополии рассматривают иногда как ряд небольших монополий.

Олигопсония – рыночная структура третьей модели, способная иметь место в жилищно-коммунальной сфере. Она означает наличие на рынке нескольких субъектов со стороны спроса и многих – со стороны предложения.

Такие олигополистические рынки могут быть потенциально конкурентными, т.е. рынками, на которых существует свобода входа. Потенциальные участники могут выйти на такой рынок, когда прибыли там превзойдут обычную норму, но выход с рынка будет предполагать, потерю невозвратных издержек.

Ввиду наличия в жилищно-коммунальной сфере субъектной структуры хозяйства с полным отсутствием субъектов-потребителей (городское сообщество) продукции данного хозяйства, олигопсонной структуре сначала будет предшествовать монопсонная.

Монопсония представляет собой рыночную модель, когда определенный товар изготавливается многими конкурирующими между собой производителями при наличии одного покупателя, т.е. имеет место монополия покупателя. Таков рынок чисто общественных услуг, в том числе услуг по внешнему благоустройству.

Естественная монополия (*Монополия в переводе с греческого означает «Один продавец на рынке»*). Как разновидность чистой монополии, естественная монополия является крайним случаем несовершенной конкуренции.

Федеральный закон «О естественных монополиях» определяет понятие естественной монополии следующим образом:

«Естественная монополия – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства. В связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства, (а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами), спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров».

Характерным признаком естественной монополии является снижение средних затрат долгосрочного периода вплоть до полного насыщения отраслевого спроса. При этом принудительное рассредоточение производства на нескольких предприятиях приводит к росту суммарных затрат на выпуск продукции.

Такие ситуации в силу технологических особенностей производства складываются в коммунальном комплексе в сфере электро-, газо-, водоснабжения, водоотведения и в значимой части теплоснабжения.

Здесь характерно наличие сетевых структур, в которых высоки постоянные издержки, что и обеспечивает возможность экономии на масштабах производства, т.е. снижения средних затрат по мере увеличения объемов производства.

Применительно к монополии в коммунальном комплексе можно говорить о существовании технологических, экономических и институциональных барьеров.

Технологические барьеры. Предприятия, оказывающие услуги тепло-, электро-, газо-, водоснабжения и водоотведения, несмотря на разнородность оказываемых услуг, характеризуются несколькими общими производственно-техническими признаками:

- использованием в ходе технологического процесса сложной инженерной инфраструктуры, привязанной к конкретной территории – оборудования и сетей водопровода, канализации, тепло-, электро-, газоснабжения, устройств по их передаче и т.д.;
- неразрывностью или строгой последовательностью процессов производства, передачи и потребления материальных носителей услуги;
- невозможностью для потребителя отказаться от получения данных видов услуг на сколько-нибудь значительный срок;
- невозможностью компенсации недопроизводства услуг в один период за счет более интенсивного их производства в другой;
- необходимостью четкой взаимоувязки технологических циклов на всех стадиях производственного процесса;
- тесной зависимостью организации производственного процесса, потребности в мощностях и конкретных инженерных решений от местных условий.

Что касается *экономических барьеров*, то, поскольку средние издержки производства снижаются с ростом уровня производства, эффективным является наличие только одного предприятия. В случаях предоставления коммунальных услуг муниципалитет не

может положиться на силу потенциальной конкуренции, поскольку фактически все естественные монополии влекут за собой значительные невозвратные издержки.

Невозвратные издержки – это те, которые не покрываются при уходе фирмы с рынка. Большинство расходов на создание подземных инженерных сетей представляют собой невозвратные издержки. Подобные издержки создают естественную асимметрию между фирмами, представленными и стремящимися проникнуть на рынок коммунальных услуг.

Естественная монополия существует, когда эффект масштаба настолько велик, что одна фирма может снабжать весь рынок, имея более низкие издержки на единицу продукции, чем имел бы ряд конкурирующих фирм. В этом случае имеет место наличие свойства субаддитивности издержек. Формально его можно выразить следующим выражением:

$$Z(\sum Q_i) < \sum Z(Q_i)$$

где:

Z – издержки производства;

Q_i – объем выпуска продукции.

Тема 4. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ

4.1. Понятие и роль стратегического управления

В соответствии с действующей теорией под управлением понимается процесс воздействия субъекта управления на объект с помощью прямых и обратных связей. Прямые связи представляют собой совокупность средств воздействия субъекта управления на объект, включая управляющие сигналы и механизмы их реализации, а обратные связи – информационные каналы, по которым передается информация о функционировании объекта и его реакции на управленческие решения.

Управление – это процесс принятия и реализации стратегических и тактических решений с заданной целью и с учетом факторов внешней среды и потенциальных возможностей системы.

Основными видами управления служат инновационный и персональный менеджмент, административное управление, финансовый менеджмент, производственный (хозяйственный) менеджмент и др. Одним из важнейших видов менеджмента является стратегический менеджмент (стратегическое управление). Его роль особенно повышается в современных условиях, когда происходит формирование рыночных, конкурентных отношений в различных сферах хозяйственной жизни, включая городское хозяйство.

Стратегическое управление – это важнейший вид управленческого процесса в социально-экономической сфере. Суть стратегического управления состоит в определении приоритетной сферы хозяйственной деятельности с учетом факторов внешней среды и имеющихся ресурсов. Другими словами, стратегический менеджмент представляет собой процесс выбора приоритетных сегментов рынка и путей (средств) их достижения.

В процессе стратегического управления необходимо ответить на важнейшие вопросы развития системы: Что, Как и для Кого? Это означает, что надо определить сферу применения своих усилий и оценить целесообразность того или иного вида деятельности в соответствующем сегменте рынка. Далее необходимо обосновать способ организации выбранного дела, включая источники и механизмы привлечения ресурсов, применяемые технологии, технические средства и т. п. Продумать механизм распределения результатов деятельности между всеми участниками управленческого процесса, и, в частности, обосновать распределение доходов между сферой накопления и потребления. Отметим, что в условиях свободного или относительно свободного рынка стратегические вопросы определения курса организации решаются в зависимости от складывающихся рыночных параметров. На централизованно регулируемом рынке приоритетные сферы деятельности задают властные органы управления, но способ выделения приоритетных сфер должен быть преимущественно экономический, а не административный, т. е. основан на стимулах, а не на принуждении.

Основные элементы стратегии: цели, пути их достижения и механизм реализации.

Цели и функции стратегического управления. Одной из главных задач управления является определение целей, ради достижения которых функционирует и развивается хозяйственная деятельность в жилищной сфере.

Целеполагание – это исходный момент и важнейший этап в процессе управления, который имеет особое значение на этапе разработки и реализации стратегий. От правильности формулировки целей зависит эффективность формирования системы управления в целом, т. е. выбор важнейших задач, принципов, направлений развития и принятие конкретных управленческих решений. Целеполагание начинается с обоснования и выбора наиболее общей цели, выражающей предназначение управленческой системы. В литературе она называется по-разному: политика фирмы, философия организации, миссия.

Применительно к управлению городским хозяйством будем использовать термин «миссия». Миссия – это важнейшая цель управления в любой сфере деятельности, которая определяет его предназначение, принципы организации и направленность действий. В ад-

министративной экономике определения миссии на уровне территориальных образований и конкретных организаций не требовалось и даже запрещалось, так как целевую функцию для каждой территории и организации формулировало государство с помощью мощного управленческого аппарата. При переходе к рыночной экономике миссию необходимо определять на всех уровнях управления, включая региональный и муниципальный.

От обоснования и формулировки миссии во многом зависит успех организации на рынке. Все фирмы, добившиеся успеха, удачно определяли свою миссию. Но есть многочисленные примеры и неудачных стратегических установок, особенно в России. Применительно к управлению жилищным хозяйством миссия должна быть ориентирована на социальные установки, а также обязательно включать экономические аспекты функционирования предприятий и организаций. Структура миссии должна отразить следующие элементы стратегии:

- товар (услуги);
- цена;
- технология;
- структура управления;
- сбыт, реклама;
- потребитель;
- имидж организации.

Важнейшей целью управления жилищным хозяйством служит максимально полное удовлетворение потребностей населения в соответствующих услугах и ремонтных работах путем рационального использования имеющихся ресурсов. Для достижения этой цели возникает необходимость решения следующих задач:

- максимально полное обеспечение учета интересов населения в решении важнейших вопросов развития жилищного хозяйства;
- разработка экономически рациональной системы взаимоотношений между всеми участниками хозяйственного процесса на правовой основе;
- активное включение противозатратных рычагов хозяйствования;
- внедрение экономических стимулов повышения качества работ и услуг в жилищном хозяйстве;
- обеспечение надежности и устойчивости инженерных систем в домах (водо-, газо-, электро- и теплоснабжения, канализационная система и др.);
- обеспечение устойчивого ресурсообеспечения жилищного комплекса за счет привлечения централизованных и нецентрализованных источников финансирования, развития материально-технической базы и улучшения системы подготовки кадров.

Миссия не должна полностью зависеть от текущего состояния жилищного хозяйства, а быть ориентированной в будущее, определяя общий курс развития данной сферы. Она обеспечивает основу для разработки стратегии развития и определения ключевых целей по всем функциональным и обеспечивающим подсистемам, отраслям и сферам муниципального хозяйства.

В связи с многообразием деятельности в области управления жилищным хозяйством целесообразна разработка системы целей и их упорядочение. Классификация целей позволяет конкретизировать задачу целеполагания и использовать соответствующие методы для их достижения. Рекомендуемая классификация целей в жилищном хозяйстве представлена в табл. 4.1.

Таблица 4.1 - Классификация целей управления городским хозяйством

Классификационный признак	Виды целей
Характер	Стратегические и тактические
Содержание	Экономические, организационные, социальные, технические, политические и др.
Структура	Маркетинговые, инновационные, программные, финансовые, инвестиционные, кадровые и др.
Среда	Внешние, внутренние
Приоритетность	Первоочередные, перспективные
Измеримость	Количественные, качественные
Иерархия	Комплексные, отраслевые
Стадии жизненного цикла	Проектирование и создание объектов, рост объекта, зрелость, спад и завершение жизненного цикла

Цели в управлении жилищным хозяйством настолько многообразны, что без их комплексной и системной иерархии и упорядочения не обойтись. Поэтому возникает необходимость формирования «дерева целей», для чего осуществляется их последовательная декомпозиция. Принципиальная схема «дерева целей» представлена на рис. 4.1.



Рис. 4.1. «Дерево целей» в системе управления жилищным хозяйством (ЖХ)
Основные требования, учитываемые при разработке «дерева целей»:

- общая цель – миссия – содержит описание конечного результата управленческого процесса;
- реализация подцелей обеспечивает достижение цели более высокого порядка;
- формулировки целей содержат желаемые результаты, а не способы их достижения;
- подцели каждого уровня не зависят друг от друга;
- основу «дерева целей» составляют задачи, определяющие содержание действий по достижению целевых установок;
- количество уровней декомпозиции зависит от сложности поставленных целей, масштаба хозяйственной деятельности и выбранного курса развития муниципального образования.

Разработка «дерева целей» позволяет четко ориентировать организацию в целом и ее структурные подразделения на достижение заданных результатов развития, сформулировать перечень конкретных задач и создать условия для их эффективного решения. Важным аспектом методологии управления является изучение управленческих функций. Функции управления определяют типичное содержание различных видов управленческих

решений, которые характеризуются однородностью целей, действий и способов их реализации. Они определяют общие задачи и направления управленческой деятельности.

Важнейшими функциями управления жилищным хозяйством служат:

- прогнозирование и планирование;
- организация и регулирование;
- контроль и анализ.

Кроме того, необходимо учитывать и такие функции управления, как целеполагание, мотивация, делегирование прав и др. Виды и содержание основных управленческих функций приведены в табл. 4.2.

Таблица 4.2 - Основные функции управления жилищным хозяйством

Виды управленческих функций	Содержание функций управления
Прогнозирование	Формирование и сопоставление возможных вариантов развития объекта управления
Планирование и программирование	Определение целей развития жилищного хозяйства и путей их достижения
Организация	Формирование организационных процедур управленческого процесса
Регулирование	Поддержание функционирования управленческой системы в заданном режиме
Контроль и анализ	Оценка состояния объекта управления и информационное обеспечение управленческого процесса

Основными функциональными подсистемами стратегического управления жилищным хозяйством являются следующие: маркетинговая деятельность, программно-плановая и финансово-инвестиционная деятельность, инновационное управление, организация контроля за реализацией управленческих решений и ряд других. По каждой из них формулируются конкретные целевые установки и показатели, отражающие общую цель развития системы.

Так, в сфере маркетинга предусматривается достижение необходимого объема реализации продукции и услуг. В области программно-плановой деятельности намечаются важнейшие задания по выполнению производственной программы хозяйственного комплекса. В инновационной сфере устанавливаются целевые установки на обновление и совершенствование продукции для достижения конкурентоспособности организации. В области финансово-инвестиционной деятельности в качестве целевых установок предусматривается устойчивое ресурсообеспечение жилищного хозяйства и требуемые объемы привлечения инвестиционных ресурсов. В сфере контроля за выполнением управленческих решений и анализа их реализации намечаются целевые задания по повышению эффективности и результативности принятых решений.

Общая концепция и процесс стратегического менеджмента. Формирование стратегического менеджмента основывается на определенной концепции, содержанием которой является формулировка основных целей и направлений стратегии. Концепция стратегического менеджмента, как и другие управленческие концепции, разрабатывается с учетом принципов системности и комплексности, целенаправленности, социальности и эффективности и ряда других. Но особое значение здесь имеют такие принципы, как ориентация на потребителей и адекватное реагирование на изменение внешней среды. Применение этих принципов позволяет строить всю управленческую систему, исходя из потребитель-

ского спроса, а также с учетом прогнозирования динамики изменений внешней среды и соответствующего принятия управленческих решений.

Основными элементами концепции стратегического управления служат цели, учет факторов внешней среды, реальная оценка и максимальное использование потенциала организации, механизм реализации принятых решений. Это означает, что при формировании системы стратегического управления необходимо предусмотреть разработку целевого блока, ориентированного на разрешение имеющейся проблемной ситуации организации, на прогнозирование факторов внешней среды и максимально возможного использования имеющихся ресурсов организации. Эффективность разработанной концепции во многом будет зависеть от механизма ее реализации, включающего целый ряд обеспечивающих блоков и подсистем:

- нормативно-правовой;
- научно-методической;
- финансово-экономической;
- организационной;
- информационной;
- кадровой.

Важнейшие элементы концепции представлены на рис. 2.



Рис. 2. Основные элементы концепции стратегического управления

Результаты стратегического управления – определение стратегического курса системы (объекта, организации), выбор технологии деятельности, определение внутренней структуры, требования к персоналу, мотивация деятельности, источники ресурсов развития, механизм реализации стратегии.

Главным результатом стратегии в жилищном хозяйстве является определение стратегической позиции, обеспечивающей жизнеспособность функционирования и развития системы в окружающей среде. Процесс стратегического управления представляет собой последовательные этапы формирования и реализации стратегического плана организации. Поэтому нередко для обозначения процесса управления используются термины «планирование стратегии», или «стратегическое планирование». Стратегическое управление – это определение миссии и целей системы, выбора стратегического курса и обоснование путей его реализации.

На рис. 3 представлены основные этапы формирования и реализации стратегии организации.



Рис. 3 Схема процессов стратегического управления

На первоначальном этапе «Миссия и цели организации» определяются предназначение и важнейшие ориентиры развития организации, рассчитываются целевые показатели на расчетный период.

Этап «Оценка факторов внешней среды» направлен на учет нерегулируемых факторов.

«Анализ сильных и слабых сторон организации» позволяет оценить имеющийся потенциал и степень его использования.

На этапе «Формирование стратегических альтернатив и выбор варианта стратегии» осуществляется формирование, сопоставление и выбор наиболее эффективного управленческого решения.

Этап «Управление реализацией стратегии» представляет собой комплекс мер по разработке и внедрению стратегических решений.

«Оценка реализации стратегии и предложения по корректировке курса» включает определение эффективности реализованных мероприятий, разработку и обобщение аналитических материалов, и формулировку предложений по корректировке стратегического курса организации.

Анализ внешних и внутренних условий формирования стратегии развития жилищного хозяйства. Анализ внешних и внутренних условий функционирования жилищного хозяйства необходим для выявления потенциальных возможностей и угроз его существованию, а также его способности адаптироваться к изменяющейся ситуации во внешней среде.

К внешним условиям относятся:

- экономические, отражающие макроэкономические процессы и тенденции на уровне страны, региона, города;
- технологические (инновационные), отражающие достигнутый уровень и потенциальные возможности развития технологии, техники, методов управления и других нововведений;
- политические, отражающие политическую ситуацию в стране, регионе, муниципальном образовании;
- социальные, отражающие уровень социально-культурного развития и поведения всех участников муниципальной хозяйственной деятельности, включая принятые установки, жизненные ценности и традиции поведения, культуру управления и труда и др.;
- международные, отражающие международные процессы, имеющие отношение к муниципальному хозяйству.

Для оценки влияния факторов внешней среды на принятие стратегических решений целесообразно упорядочить данный процесс и свести полученные результаты в табличную форму (табл. 4.3).

Таблица 4.4 - Оценка влияния факторов внешней среды на деятельность ремонтно-эксплуатационной организации

Факторы	Значимость факторов, %	Уровень влияния факторов, баллы	Степень воздействия, баллы
1. Экономические			
2. Технологические			
3. Политические			
4. Социальные			
5. Международные			
Итого			

Выработка стратегии невозможна без объективной оценки достигнутого уровня развития и потенциала жилищного хозяйства. Для этого проводится управленческое обследование, т. е. диагноз внутренних возможностей системы. В процессе анализа определяются:

- ассортимент и качество предоставляемой продукции (услуг) жилищного хозяйства;
- демографическая статистика потребителей, включая их возрастной состав и социальный статус, а также уровень доходов по группам (для населения), структура потребителей и др.;
- оценка уровня обслуживания потребителей; организация процесса разработки новой продукции и услуг с учетом запросов потребителей;
- оценка реализации продукции (услуг) предприятий жилищного хозяйства; оценка эффективности использования ресурсов;
- взаимосвязь затрат и результатов деятельности;
- оценка финансового положения жилищного хозяйства, в том числе определение источников финансовых ресурсов, направляемых на его развитие, и механизмов их привлечения;
- анализ хозяйственной деятельности жилищной организации, в том числе уровень затрат и возможности их снижения, степень использования современных материалов и технических систем, характер используемых технологий и оборудования, качество работ и услуг, оценка эффективности планирования и организации производственного процесса;
- оценка уровня работников жилищного хозяйства, в том числе оценка компетентности специалистов и руководящих работников, эффективность системы повышения квалификации и переподготовки работников, наличие системы оценки труда, определение эффективности организационной структуры.

В результате анализа выявляются сильные и слабые стороны жилищного хозяйства и степень его соответствия внешним условиям и факторам. Если степень соответствия недостаточна, то необходимы внутренние преобразования с целью эффективного использования всех имеющихся ресурсов и возможностей. Итоги анализа оценки достигнутого уровня развития жилищного хозяйства количественно оцениваются по данным, приведенным в табл. 4.4.

Таблица 4.4 - Оценка достигнутого уровня жилищной организации

Факторы	Значимость показателя, %	Уровень организации, баллы	Итоговый уровень, баллы	Потенциал организации, баллы
1. Качество обслуживания потребителей				
2. Уровень хозяйственной деятельности				
3. Финансовое положение				
4. Квалификация кадров				
5. Уровень менеджмента				
6. Инвестиционная активность				
7. Прочие				
Итого				

Отметим, что при оценке достигнутого уровня развития муниципального хозяйства целесообразно рассчитывать значение важнейших параметров в натуральных и относительных величинах. При конкретных расчетах рекомендуется пользоваться единой шкалой относительной оценки для сопоставимости результатов. Оценка потенциала жилищной организации проводится по аналогичной схеме с учетом максимальных возможностей использования имеющихся ресурсов в сложившихся социально-экономических условиях (табл. 4.5).

Таблица 4.5- Оценка потенциала жилищной организации

Элемент потенциала	Характеристика потенциала
Производственно-хозяйственная деятельность	Хозяйственная структура жилищного сектора, техническое оснащение и технический уровень
Исследования и разработки в жилищном хозяйстве	Интенсивность использования НИОКР, новые технологии, техника
Персонал	Уровень образования, квалификация, мотивация, психологический климат
Управленческая деятельность	Организация системы управления жилищным хозяйством, управленческая структура
Инвестиционный потенциал	Инвестиционная активность, собственные привлекаемые инвестиционные ресурсы, источники инвестирования и механизмы их привлечения
Финансы	Финансовые результаты, источники финансирования, возможности привлечения финансовых ресурсов

4.2. Стратегическое и тактическое планирование деятельности в жилищной сфере.

Общей целью планирования деятельности в жилищной сфере, на современном этапе развития российского общества, является обеспечение эффективного расширенного

воспроизводства жилого фонда, адекватное потребностям различных социальных групп населения, на основе использования прогрессивных форм и методов управления жилой недвижимостью.

При разработке генерального плана с элементами правового зонирования, как правило, определяется функциональное назначение земельных участков к возводимым на них зданиям и сооружениям.

Общие требования при стратегическом планировании развития жилищной сферы в рыночных условиях на государственном и муниципальном уровнях:

- Многоаспектность.
- Многовременной характер планирования.
- Встраивание планирования развития жилищной сферы в правовое поле гражданского, градостроительного, жилищного, земельного и др. законодательства.

Создание рыночного механизма в сфере воспроизводства жилищного фонда, в том числе на застроенных территориях требует:

формирования конкурентной среды и условий, приемлемых для бизнеса (застройщиков и инвесторов);

регулирования развития рыночных отношений в жилищной сфере;

защиты населения с низкими доходами.

В планах социально-экономического и градостроительного развития территорий муниципальных образований основными целями мероприятий по воспроизводству жилищного фонда является:

- увеличение количества и качества жилищного фонда и жилищных услуг на основе создания рыночного механизма с административными регуляторами перераспределения средств в жилищной сфере, позволяющего превратить ее в равноправную (благоприятную) сферу бизнеса;
- предоставить каждому желающему (семье) со средними доходами возможность иметь или арендовать комфортабельное жилье, обеспеченное качественными жилищными и коммунальными услугами;
- обеспечить условия проживания для малоимущих слоев на уровне социальных норм;
- предотвратить обветшание и восстановить существующий жилищный фонд.

Анализ окружающей среды в этой схеме заключается в изучении и прогнозировании развития экономических и социально-политических процессов, а также тех факторов, изменение которых невозможно на уровне субъекта управления.

Для разработки и сравнения вариантов достижения отдельных целей, выбора оптимальных решений необходимо руководствоваться следующими критериями и принципами:

- экономической эффективностью;
- социальной защитой и справедливостью;
- экономическим ростом;
- стабильностью уровня цен;
- экономической свободой.

4.3. Формирование стратегических альтернатив и выбор стратегии жилищной организации

Проанализировав факторы внешней среды и возможности жилищного хозяйства, необходимо перейти к этапу формирования и выбора стратегических решений. Проблема выбора является важнейшей экономической проблемой. Она возникает практически в любой экономической задаче, но особую важность приобретает в задачах стратегического управления. Это связано с широкой вариантноностью стратегического выбора, а также со значительным влиянием стратегического курса организации на конечный результат дея-

тельности. Варианты решения задачи имеют определенные параметры, характеризующие их содержание и результативность. Важнейшими экономическими параметрами являются эффект и затраты. В качестве эффекта рассматриваются возможные результаты деятельности ремонтно-эксплуатационной организации (уровень целей и т. п.). Затраты характеризуют требуемые объемы ресурсов: финансовых, трудовых, материальных, информационных и др.

На основании данных параметров определяется эффективность рассматриваемых вариантов. В наиболее общем виде эффективность оценивается отношением полученного эффекта к затратам ресурсов, связанных с его получением. Критерии эффективности вариантов могут быть различны, но наибольшее распространение в конкретных экономических задачах получили следующие критерии:

- максимума эффекта при заданных ограничениях по ресурсам;
- минимум затрат при условии достижения заданного эффекта.

В первом случае из всех возможных вариантов стратегии выбирается тот, который является наиболее эффективным в условиях заданных ограничений по ресурсам. А во втором случае требуемый экономический эффект задается заранее, а среди вариантов выбирается наиболее дешевый. Каждый из применяемых критериев эффективности имеет право на существование, но с точки зрения решения стратегических задач критерий максимума эффекта является предпочтительнее, так как он позволяет ориентироваться на реальный спрос и предложение продукции и услуг жилищного хозяйства. В общем виде экономико-математическая модель выбора наилучшего варианта представлена ниже:

$$\sum_j O_j X_j \rightarrow \max$$

или

$$\sum_j c_j x_j \leq K,$$

где:

j – номер варианта стратегии;

O_j – оценка эффективности варианта j ;

X_j – искомый параметр j -го варианта стратегии;

C_j – удельный расход ресурсов на единицу параметра;

K – допустимый расход ресурсов.

Основная задача, решаемая при разработке стратегии развития жилищной организации, состоит в активизации его сильных позиций и ограничении слабых сторон с тем, чтобы разумно встретить изменения внешней среды и максимально полно использовать имеющиеся ресурсы. Но стратегии могут быть самыми различными и значительно отличаться друг от друга. Рассмотрим классификацию стратегий, цель которой – представить всю полноту возможных стратегических решений (табл. 4.6).

Таблица 4.6- Классификация стратегий жилищной организации

Признак классификации	Виды стратегий
1. Объект рассмотрения	1.1. Общая стратегия 1.2. Частные стратегии для структурных звеньев организации
2. Направления развития жилищного хозяйства	2.1. стратегия роста 2.2. стратегии стабилизации
3. Выполняемая функция	3.1. Инновационные стратегии 3.2. Инвестиционные стратегии 3.3. Финансовые стратегии 3.4. Кадровые стратегии 3.5. Прочие

Помимо перечисленных вариантов стратегий на практике нередко встречаются различные сочетания стратегических подходов, чем обеспечивается более гибкое реагирование на изменение внешних условий хозяйствования и внутренних возможностей жилищного хозяйства. После рассмотрения и оценки вариантов стратегических альтернатив необходимо выбрать наилучшее решение. Отбор должен проводиться с учетом важнейших факторов, наличия ресурсов и принятого критерия. Суть выбора заключается в оценке вариантов и в определении наилучшего. Оценка вариантов целесообразно производить по форме, представленной в табл. 4.7.

Таблица 4.8 – Оценка возможных стратегических вариантов развития жилищной организации

Факторы	Вес, %	Оценка каждого рассматриваемого варианта	
		Оценка влияния фактора	Степень влияния фактора
Уровень обеспечения потребностей в продукции и услугах			
Технико-технологический уровень жилищного хозяйства			
Уровень цен и тарифов			
Возможности реализации продукции и услуг			
Степень риска			
Доходность			
Прочие			
Итого			

Отобранные стратегические варианты должны быть экономически эффективными, т. е. обеспечивать достижение стратегических целей с наименьшими затратами, а также минимизировать риски социального, экономического, политического, техногенного и экологического характера. Применительно к жилищной организации выбор рациональной стратегии поведения на складывающемся рынке может представлять собой обоснование стратегии интенсивного или интеграционного роста с учетом методов ценовой или продуктовой политики.

В целевом блоке стратегии в большинстве случаев целесообразно использовать концепцию повышения качества и расширение ассортимента продукции (услуг), а также повышение эффективности управления организацией.

Содержание процесса реализации стратегии. Разработка стратегии имеет смысл только тогда, когда есть реальные шансы ее реализации. Поэтому очень важно рассмотреть процесс реализации стратегии и методы его управления.

Реализация стратегии начинается с момента принятия ее окончательного варианта. Для этого подробно рассматриваются и конкретизируются цели, задачи и приоритеты стратегии; разрабатываются планы и программы претворения в жизнь стратегических мероприятий; обосновывается механизм реализации путем организации обеспечивающих подсистем, включая нормативно-правовое, организационно-методическое и прочие виды обеспечения. Важным вопросом является формирование адекватной организационной структуры управления организацией, так как принятая организация процесса управления реализацией стратегии может дать либо существенный импульс в ее продвижении, либо усложнит и замедлит ее претворение в жизнь.

Далее конкретизируются и уточняются цели и задачи отдельных структурных звеньев организации, осуществляются делегированием им полномочий и ответственности. Важным вопросом является организация системы мотивации структурных звеньев и отдельных работников организации.

Обоснованная мотивация является непременным условием успеха в реализации стратегии. В процессе проведения в жизнь стратегических планов особое значение имеет разработка системы оценки и контроля за реализацией принимаемых решений. Налаживание механизма постоянного контроля целесообразно осуществлять через систему управленческого мониторинга, позволяющего не только отслеживать ход претворения в жизнь намеченных мер, но и эффективно регулировать процесс, устраняя возможные отклонения от заданного режима функционирования системы. Основные этапы процесса реализации стратегии представлены на рис. 4.

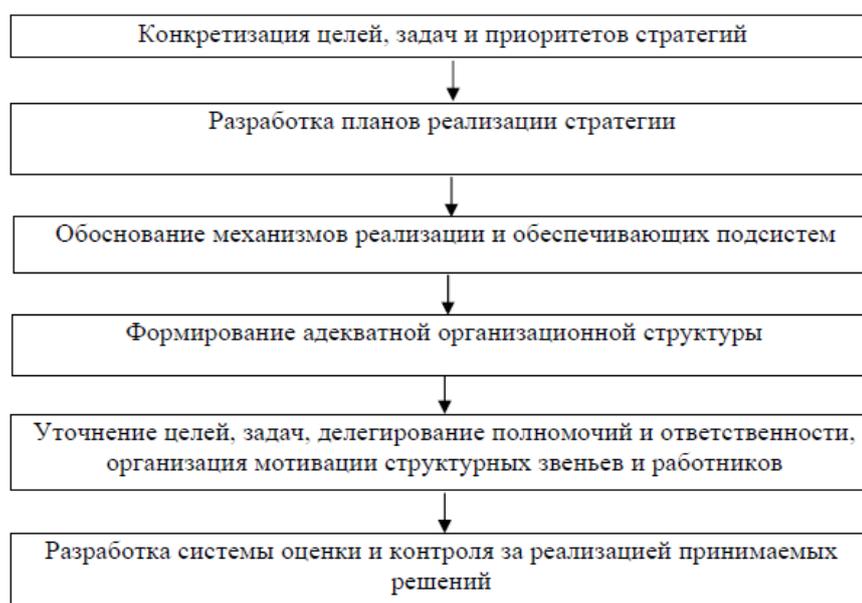


Рис. 4 Основные этапы процесса реализации стратегии

4.4. Планирование мероприятий по реконструкции сложившейся жилой застройки

Градостроительная система строится на основе правового зонирования. Правовое зонирование является исходной точкой в создании партнерства муниципалитета, владельцев недвижимости, инвесторов и застройщиков. Это базовый юридический инструмент регулирования отношений при использовании и строительном обустройстве земельных участков и иных объектов недвижимости в условиях рынка.

Правила использования и строительного изменения недвижимости, включают:

- виды разрешенного использования объектов недвижимости (владельцы вправе избирать приемлемые для них виды использования, а также менять их в зависимости от конъюнктуры рынка; (в специально оговариваемых случаях для этого требуется соблюдение определенных условий и согласование по критериям непричинения ущерба сопряженным владениям);
- предельные показатели площади и линейных размеров (по ширине и длине) земельных участков: минимальные отступы построек от границ земельных участков, а также максимальные показатели:
 - высоты/этажности построек;
 - процента застройки участков (отношение площади поверхности участка, занятой строениями, ко всей его площади);
 - коэффициента использования земельных участков (отношение суммарной площади пола всех существующих строений к площади тех, которые могут быть построены дополнительно);
- показатели мест парковки автомобилей, иные показатели и требования.

Правовое зонирование осуществляется органами местного самоуправления, а его результаты оформляются в виде местных нормативных правовых актов, например, «Правил землепользования и застройки» соответствующего муниципального образования.

4.5. Планирование работ по капитальному ремонту жилого фонда, как основная задача собственников жилья

Воспроизводство жилищного фонда – это непрерывный процесс его обновления и предотвращения преждевременного износа. Как известно, воспроизводство осуществляется путем нового строительства, реконструкции, модернизации и капитального ремонта.

Обновление – это перманентный процесс развития жилой недвижимости, выражающийся в качественном и количественном изменении, как отдельных ее элементов, так и всего здания в целом, позволяющее привести функциональные, экономические, технические и другие характеристики жилья в соответствие с современными рыночными требованиями.

Новое строительство жилых зданий направлено на полное возмещение физического износа и морального снашивания ветхих и устаревших строений, а также служит основным средством их расширения. Возмещение износившегося по своему физическому состоянию жилищного фонда является элементом простого воспроизводства, а возмещение морального износа и расширение жилищного фонда составляет основу расширенного воспроизводства.

Обеспечение надежности жилых зданий в процессе эксплуатации по мере ухудшения состояния основных элементов, узлов или здания в целом, осуществляется путем проведения ремонтно-реконструктивных мероприятий.

Модернизация жилых зданий представляет собой приведение здания в соответствие современным требованиям комфорта проживания и эксплуатации. При модернизации выполняется комплекс работ, направленных на снижение морального и физического износа, путем перепланировки здания и его переоборудования, однако без изменения его объема и назначения. Работы по модернизации проводятся обычно одновременно с рекон-

струкцией или капитальным ремонтом дома. Модернизация представляет форму простого воспроизводства.

Реконструкция жилых зданий – это комплекс организационных и технологических мероприятий, проводимых в целях изменения существующих технико-экономических показателей зданий и повышения эффективности использования, предусматривающих:

- изменение первоначального функционального назначения части помещений;
- изменение габаритов и технических показателей;
- капитальное строительство, возведение пристроек, надстроек;
- разборка и усиление несущих конструкций здания;
- переоборудование чердачного помещения под мансарду (устройство ограждающих конструкций из легких, утепленных элементов в форме скатной крыши с уклоном наклона не более 45°) и др.

Реконструкция жилых зданий представляет собой форму расширенного воспроизводства жилищного фонда. Ее цель – повышение уровня благоустройства и комфорта жилых зданий в соответствии с возросшими требованиями потребителей (населения).

Текущий ремонт зданий представляет комплекс строительных и организационно-технических мероприятий с целью устранения неисправностей элементов, оборудования и инженерных систем зданий для поддержания их эксплуатационных показателей. Различают:

- *текущий профилактический ремонт*, выполняемый и планируемый заранее по времени выполнения, объемам и стоимости:
 - ремонт и окраска кровель;
 - заделка трещин;
 - перекладка отдельных участков стен;
 - замена водосточных труб;
 - ремонт и окраска фасадов одно и двухэтажных зданий;
 - частичный ремонт окон и дверей;
 - восстановление разрушенной тепловой изоляции
 - и др.;
- *текущий непредвиденный ремонт*, выполненный в процессе эксплуатации и выполняемый в срочном порядке предназначен для ликвидации последствий внезапных аварий, повреждений конструкций и элементов, вызванных экстремальными условиями и ситуациями).

Капитальный ремонт жилых зданий заключается в замене и восстановлении отдельных частей или целых конструкций и оборудования зданий в связи с их физическим износом и разрушением, а также в устранении в необходимых случаях последствий морального износа конструкций, инженерно-технических систем, и проведении работ по повышению уровня благоустройства здания в целом.



Рис. 6.1. Формы воспроизводства жилой недвижимости

По содержанию работ капитальный ремонт подразделяется на комплексный и выборочный. Если комплексный капитальный ремонт устраняет физический и моральный износ путем одновременного восстановления всех изношенных конструктивных элементов, инженерного оборудования и повышения степени благоустройства здания в целом, то выборочный – охватывает отдельные конструктивные элементы здания и его инженерное оборудование, устраняя только физический износ.



Рис. 6.2. Плановый подход к проведению ремонта и реновации здания для доведения его качества до приемлемого уровня и поддержания на этом уровне

Меры воспроизводства обеспечивают эффективное текущее функционирование жилой единицы «генерирующей» поток неких благ, называемых жилищными услугами (служить убежищем от непогоды и местом отдыха; создавать возможность формирования семьи и пользоваться определенным набором сопутствующих услуг, включая коммунальные и др.).

В таком контексте понятие «жилищная услуга» существенно шире трактовки закрепленной в отраслевой нормативно-методической литературе отражающей услуги по управлению, содержанию и ремонту жилищного фонда.

Средний уровень жилищной обеспеченности в Российской Федерации, достиг величины 20,5 кв.м. на человека. Более половины жилищного фонда России требует капитального ремонта или реконструкции.

Основной вопрос обеспечения экономической эффективности воспроизводства жилой недвижимости на современном этапе является комплексный подход к планированию ремонтно-восстановительных работ с участием муниципальных органов исполнительной власти и собственников жилых помещений в лице управляющих организаций, осуществляющих эту деятельность в соответствии с договором управления. Капитальный ремонт жилья предусматривает устранение последствий материального (физического) и морального износа жилого здания и включает замену или восстановление отдельных его конструкций, систем и оборудования.

Вид капитального ремонта зависит от технического состояния зданий, а также уровня капитальности, архитектурно-планировочных решений и степени благоустройства. По характеру организации капитальный ремонт подразделяют на плановый (комплексный и выборочный) и неплановый (аварийный).

Оптимизация планирования заключается в определении важнейших целей и задач плана капитального ремонта жилищного фонда в количественных показателях и в выра-

ботке и обосновании экономически эффективных путей и методов их достижения с наименьшими затратами финансовых и материально-трудовых ресурсов.

Оптимальность долгосрочного плана капитального ремонта жилых зданий определяется следующими показателями эффективности:

- социально-экономическая эффективность;
- инженерно-техническая эффективность;
- архитектурно-художественная эффективность;
- энергоресурсосберегающие мероприятия.

Информационная база планирования деятельности в жилищной сфере МО. Основным источником, формирующим информационное обеспечение перспективного планирования реконструкции и капитального ремонта многоквартирных жилых зданий являются результаты мониторинга.

Первоосновой устойчивого функционирования конструктивных элементов и здания в целом, т.е. максимальной надежности выполнения ими своего функционального назначения в течение нормативного срока, является качество материалов и строительных работ при возведении зданий.

По техническому состоянию здания можно классифицировать по четырем группам:

I – здания, находящиеся в удовлетворительном состоянии, в которых требуется устранить отдельные дефекты в ходе технического обслуживания, подготовки к сезонной эксплуатации или при текущем ремонте (в отдельных случаях один – два элемента могут потребовать капитального ремонта);

II – здания в неудовлетворительном состоянии, требующие капитального ремонта значительного количества конструкций и систем;

III – здания в частично неудовлетворительном состоянии, требующие выборочного капитального ремонта одной – двух конструкций и систем, дефекты остальных элементов подлежат устранению при техническом обслуживании, при подготовке к сезонной эксплуатации и при текущем ремонте;

IV – аварийные здания, требующие срочного проведения капитального ремонта или сноса исходя из экономических показателей.

В отдельную категорию относятся здания, имеющие деформации в результате неравномерных осадок основания.

Система мониторинга функционирует в соответствии с муниципальными правовыми актами, принципами организации и проведения мониторинга, обеспечивая полноту, сопоставимость, своевременность и достоверность информации о техническом состоянии жилых домов на территории муниципального образования.

Тема 5. ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ НА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

5.1. Отраслевые особенности ценообразования в жилищно-коммунальной сфере

Экономическая логика ценообразования на ЖКУ. В экономической теории критериями, характеризующими отнесение получаемых покупателями потребительских благ к товарам, работам или услугам, является как материально-вещественный компонент, так и режим их производства, предоставления и потребления.

Тем ни менее, отсутствие материального выражения результата – необходимый, но не достаточный признак услуги. У работы тоже может не быть материального результата.

Согласно определению услуги, данному американским специалистом Т.Хиллом, «Услуга – это изменение потребительской стоимости, принадлежащей какой-либо экономической единице, происходящее в результате деятельности другой экономической единицы с предварительного согласия первой».

Закономерности вещественной дифференциации товаров и услуг на рынке потребительских благ были сформулированы французским экономистом П.Савасом.

Услуга как экономическая категория выражает отношение специфических потребительских благ, относящихся к сфере личного коллективного потребления можно сделать следующее допущение:

- услуга всегда направлена непосредственно к тому, кто ее потребляет;
- производитель и исполнитель услуги – всегда одно и то же лицо;
- услугу нельзя накапливать (закупать) и перепродавать.

Невозможность передать другому лицу результат какой-то деятельности является неотъемлемым признаком услуги. Еще один признак услуги, вытекающий из ее экономической природы, состоит в том, что услуга, в отличие от товара или результата работы, проявляется только в процессе потребления: если нет потребления, то нет и услуги.

Сфера услуг, как любое производство, построена по отраслевому принципу и имеет обширную специализацию. В частности, коммунальные услуги оказывают предприятия монополисты на локальных рынках жилищно-коммунальных услуг.

В пункте 4 статьи 154 Жилищного Кодекса Российской Федерации приведен полный перечень коммунальных услуг. Он включает: холодное и горячее водоснабжение; водоотведение; электроснабжение; газоснабжение и отопление.

Для экономической оценки услуги используются различные методы её измерения. Чаще всего услуги измеряют количеством какого-либо ресурса (материального или нематериального), используемого производителем в процессе оказания услуги, или какого-либо сопутствующего элемента, который неотделим от услуги, но не является расходуемым ресурсом. Типичным примером единицы измерения коммунальных услуг являются «литры»-воды, «гигакалории»-тепла, «куб.метры»-газа и «киловатт-часы»- электроэнергии. Но эти единицы используются лишь в качестве сопутствующих единиц измерения коммунальных услуг.

Кроме того, отнесение коммунальных услуг к особому публичному общественно значимому виду потребительских благ формирует определенные закономерности их финансирования (оплаты) со стороны потребителей. Взимание оплаты непосредственно с потребителя полностью зависит от того, как эти услуги представляются и потребляются.

Из особенностей сферы услуг вытекает и то, что оплата за оказанные услуги производится по тарифам. По своей экономической природе тарифы представляют собой разновидности цен и к ним соответственно применяются общие закономерности ценообразования.

Как правило, оплата по тарифу применяется, когда уровень использования коммунальных услуг отдельными потребителями поддается учету.

Порядок оплаты ЖКУ и структура затрат на их производство. Тарифы на ЖКУ не подразделяются на постоянную, не зависящую от количества потребления услуг (содержание сетей и др. объектов инфраструктуры), и переменную, находящуюся в прямой зависимости от этой части (электроэнергия, расходные материалы и др. ресурсы). В связи с тем, что тарифы целиком являются переменными, при применении примеров учета, при перерасчетах за предоставленные ЖКУ у поставщика снимаются с финансирования денежные суммы, неадекватные стоимости сэкономленных им ресурсов. Остаются не обеспеченные финансированием значительные объемы обязательных регламентных работ по содержанию и техническому обслуживанию объектов инфраструктуры.

Так, при 100% переменном тарифе энергосбережение у потребителя невыгодно производителю тепла как из-за уменьшения объема продаж, так и из-за сохранения на прежнем уровне постоянных затрат, плату за которые он перестает получать. В этом случае для решения локальных задач теплоэнергетики, таких, как экономия топлива, сохранение контингента потребителей тепла, предлагается использовать комбинированные тарифы (с выделением постоянной и переменной частей).

Государственная тарифная политика в области цен на услуги естественных монополистов, каковыми являются поставщики коммунальных услуг (тепло-, газо-, водоснабжение и др.), оказывает огромное влияние на обеспечение жизнедеятельности населенных пунктов. Тарифы на ЖКУ, действующие в настоящее время, не учитывают условия проведения реформы ЖКХ. Более того, фактически существуют двойные стандарты при тарификации услуг в зависимости от формы собственности поставщика услуг. Подтверждением этому служит возникновение многочисленных автономных котельных установок, причем их внедрение поощряется на самом высоком уровне. Активно рекламируются их экономичность, эффективность, но при этом не учитывается, что в тарифы на их услуги не включены затраты на резервирование источников электроснабжения, тепла, запасов топлива. Без выполнения этих обязательных требований органы Госгортехнадзора, Госэнергонадзора не согласовали бы пуск в эксплуатацию ни одной муниципальной котельной. Конечно, локальной котельной на каждом доме в жилом микрорайоне города невозможно иметь свой фидер для электроснабжения, водопровод, индивидуальный склад резервного топлива (мазута), можно не предусматривать и резервный источник теплоснабжения. Но в этом случае тариф на производство тепла должен включать обязательные отчисления предприятиям, обеспечивающим безопасность жизнедеятельности данного домовладения.

Отсутствие гибкой тарифной политики в ЖКК явилось одной из причин того, что ресурсосберегающие технологии оказались невостребованными поставщиками ЖКУ и недоступными для потребителей этих услуг. При формировании государственной тарифной политики необходимо учитывать, что тарифы на производство, оказание жилищно-коммунальных услуг должны состоять из постоянной и переменной частей. Мнение о создании схемы структуры платежей за коммунальные услуги с включением в переменную часть тарифа только части затрат на топливо не отражает истинного соотношения постоянной и переменной частей затрат на производство коммунальных услуг. Целесообразно ввести понятие абонентской платы для потребителей ЖКУ, включив в ее состав:

- затраты на содержание и ремонт наружных сетей;
- оборудования и сооружений таких объектов инфраструктуры, как котельные, водозаборы, очистные сооружения, станции химической очистки воды и т. п.

Плата за услугу (переменная часть сегодняшнего тарифа на ЖКУ) должна включать ресурсы, затрачиваемые на производство и доставку услуги до потребителя, в т. ч. зарплату, электроэнергию, топливо, химические реактивы и другие расходные материалы.

Необоснованное уменьшение платы за услугу ослабляет у потребителя мотивацию к экономии. Подобного рода тезисы вызывают неоднозначную (а зачастую — однозначно отрицательную) реакцию населения. Однако совершенно очевидно, что без ликвидации представления о мнимой дешевизне ЖКУ, без определения их полной стоимости создание необходимых предпосылок к успешному реформированию ЖКХ невозможно в принципе. На день сегодняшний сложилось положение, немыслимое в любой экономически развитой стране: величина платы за многие конкретные виды ЖКУ никак не связана с объемом реального потребления. Если никого не удивляет наличие счетчиков электроэнергии, то точно так же не должно удивлять и наличие счетчиков по другим ЖКУ. Это должно стать обязательным требованием нормального функционирования ЖКХ, которое в равной степени обеспечивается и со стороны производителей ЖКУ, и со стороны потребителей.

Следует также учитывать, что, необоснованное занижение абонентской платы приводит к недофинансированию регламентных работ по содержанию и ремонту объектов инфраструктуры в случае установки приборов учета и перерасчетов за непредоставленные услуги.

Абонентскую плату, приходящуюся на 1 м² площади помещения, можно рассчитать, распределив затраты на содержание и ремонт объектов инфраструктуры, внутридомовых коммуникаций на всю площадь помещений, подключенных к данной сети или использующих ее в качестве резерва. При расчете абонентской платы целесообразно применять коэффициенты интенсивности использования коммуникаций, учитывающие назначение подсоединяемых зданий и помещений.

Следует предусматривать освобождение поставщика услуги от ответственности за жизнеобеспечение объекта, не вносящего абонентскую плату, в случае расторжения или отказа от заключения договора на возмездное оказание ЖКУ. Некоторые потребители вообще не должны иметь законной возможности отказаться от заключения такого договора, особенно в тех случаях, когда вопрос касается сохранности здания и безопасности людей (например, теплоснабжение жилого дома). Большинство коммуникаций, подходящих к жилым микрорайонам, строилось с целью обеспечения населения ЖКУ, и только с их помощью возможно надежное жизнеобеспечение населенных пунктов. Расчет экономического эффекта внедрения ресурсосберегающих технологий должен учитывать либо использование этих сетей в качестве резерва (абонентская плата), либо затраты на создание альтернативы такому резерву.

Сегодняшнее законодательство создает иногда сложные ситуации. Когда услуга не предоставлена по вине поставщика, уменьшение оплаты в объеме всего тарифа (абонентская плата + плата за услугу) представляется справедливым и не противоречит закону. Но при действующей в настоящее время схеме оплаты ЖКУ порядок перерасчета за непредоставленные услуги, выполняемый в объеме постоянного тарифа за весь период непредоставления услуги потребителю, по собственной инициативе не потребляющему услугу, вступает в противоречие с нормами гражданского законодательства Российской Федерации. В частности, при выполнении перерасчета платы за лифт в полном объеме в связи с временным отсутствием собственника жилого помещения и членов его семьи получается, что собственник жилого помещения освобождается от обязанности нести «бремя содержания принадлежащего ему имущества», возложенной на него ст. 210 ГК РФ, так как в плате за лифт львиную долю составляют затраты на его содержание и ремонт, не зависящие от количества перевезенных пассажиров. Очевидно, что в случае, когда потребитель не воспользовался услугой по собственной инициативе, оплата может быть уменьшена только на сумму затрат, не понесенных при работе лифта за время отсутствия человека.

5.2. Государственное регулирование цен в ЖКС.

Государственное регулирование цен – действия органов государственной власти, местного самоуправления и субъектов ценообразования, направленные на осуществление государственной ценовой политики в определенных сферах экономики и контроля за ее соблюдением. Государственная ценовая политика является частью общей экономической политики государства, и в условиях рыночных отношений имеет особое значение.

Одной из основных особенностей предприятий отраслей инфраструктуры является то что:

- их деятельность является, как правило, монопольной и жизненно важной для общего экономического развития территории;
- на эти предприятия возложены обязательства по предоставлению жилищных и коммунальных услуг населению, по своей природе являющихся услугами публичного, общественного характера.

У этих предприятий, как правило:

- высокий уровень невозвратных издержек, что обуславливает большие потребности в инвестициях;
- получение доходов, которые должны покрывать производственные и капитальные затраты, растягивается на многие годы.

Организационные принципы государственного регулирования в ЖКС. В ситуациях естественной монополии государственное регулирование, по сути, имитирует рыночные условия, с тем, чтобы снизить возможность компаний монополистов диктовать рынку свои условия. Регулирование деятельности естественных монополий в коммунальной сфере может осуществляться исходя из нескольких целей.

Первая цель – возможность устойчивого существования субъектов хозяйствования, т.е. регулируемое предприятие должно иметь возможность финансировать свою текущую деятельность и делать все необходимые инвестиции для того, чтобы иметь возможность продолжать работу в будущем.

Другими возможными целями является социальная справедливость, производственная эффективность, эффективность распределения ресурсов в экономике, создание системы стимулов, как для самого предприятия – монополиста, так для и его потребителей.

Подобное регулирование, как правило, является многогранным и затрагивает различные аспекты деятельности организаций, оказывающих ЖКУ.

Органы ценового контроля и регулирования. Для осуществления функций государственного ценового регулирования в структуре органов исполнительной власти предусматриваются органы, формирующие политику цен.

На федеральном уровне это Федеральная служба по тарифам (ФСТ России).

На уровне субъектов Российской Федерации вопросами ценообразования занимаются законодательные и исполнительные органы соответствующих субъектов Федерации, органы местного самоуправления

Муниципальные органы тарифного регулирования устанавливают тарифы на водоснабжение и водоотведение, инвестиционные надбавки к тарифам на услуги электро-, тепло-, водоснабжение и другие.

Важнейшие компетенции регулирующего органа:

1. Способность регулирующего органа предоставлять и собирать всю относящуюся к сфере его компетенции информацию.
2. Способность выполнять роль посредника в случае возникновения конфликта интересов между сторонами тарифного соглашения и способность принимать решения, если согласие не было достигнуто.
3. Регулирующий орган должен гарантировать (то есть наблюдать, контролировать, ограничивать) выполнение задач, предписанных предприятиям, отвечающим за

предоставление «жизненно важных услуг». Но он не уполномочен определять эти цели.

4. Регулирующий орган должен быть сформирован таким образом, чтобы предотвратить по возможности его «захват» любой стороной - участником тарифного соглашения (муниципалитетом, менеджментом компании монополиста, представителем потребителей).
5. Существование «кодекса практики», то есть набора определений того, каким образом должна осуществляться деятельность органа, причем регулирующий орган обязан предоставлять объяснение, оправдывающее принятые им решения, не устанавливая правила и процедуры, которые могут трансформировать его деятельность по регулированию в сложный бюрократический процесс с постоянной отсрочкой принятия решений.
6. Достаточный уровень знаний о функционировании отрасли для вынесения компетентных решений, но не узкая специализация, которая сделает орган неинтересующимся принятием решений в других отраслях или неспособным получить преимущества от этой информации.
7. Межвременное согласование принятых решений, что требует определенной продолжительности работы регулирующего органа (периода действия мандата).
8. Четкое определение ответственности регулирующего органа (например, приоритета требования эффективности над достижением социальной справедливости).
9. Существование права апелляции в конституционные органы, то есть существование судов и специализированных юрисдикций (например, комиссии и органов, ответственных за обеспечение конкуренции), которые могут отменить решение, признанное необоснованным (например, неправильное толкование контрактных соглашений) и другие.

Регулирующие органы, их функции и порядок взаимодействия. Структура органов регулирующих тарифы на коммунальные ресурсы в Российской Федерации, представляет трехуровневую иерархию этих органов, каждая из которых представлена одним из уровней государственного деления: федеральным уровнем, уровнем субъектов Российской Федерации, муниципальным уровнем.

Процедура формирования тарифов.

- Сбор информации.
- Анализ информации, расчет тарифа и принятие решения о его величине.
- Официальное объявление о решении регулирующего органа (и возможные апелляции).
- Реализация (применение установленных тарифов).

5.3. Сущность и виды контроля за ценообразованием в жилищно-коммунальной сфере.

Под контролем за ценами понимается система мер, направленных на обеспечение исполнения законодательства в области ценообразования Российской Федерации и ее субъектов в сфере ценообразования и государственного регулирования цен, выявление правонарушений с целью их пресечения и виновных лиц с целью недопущения противоправных действий.

Государство не только определяет перечень продукции, цены на которую подлежат регулированию, сферы применения такого регулирования, но и определяет органы государственной власти, осуществляющие этот контроль.

К органам контроля за ценами относятся: на федеральном уровне – ФСТ России и Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), на уровне субъектов РФ – орган

исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий контроль за ценами в пределах своей компетенции, на местном уровне – орган местного самоуправления.

Кроме того, финансовые и антимонопольные органы, органы регулирования естественных монополий и государственной налоговой службы, государственные торговые инспекции и другие имеют право осуществлять контроль за соблюдением порядка применения цен и тарифов в закрепленных сферах деятельности.

Государственному контролю подлежит государственно регулируемая процедура ценообразования, исходящая из федерального законодательства в области ценообразования на газ, электрическую и тепловую энергию, воду и услуги водоотведения.

Государственный контроль за ценообразованием в указанных сферах устанавливается за действиями регулирующих органов и за действиями регулируемых организаций.

Государственный контроль за действиями регулирующих органов заключается в проведении контрольных мероприятий, позволяющих оценить законность и обоснованность:

- решений органов регулирования тарифов в рамках их полномочий в области регулирования тарифов.
- представляемых организациями расчетов при формировании регулируемых тарифов на реализуемые ими товары, услуги.

Меры и финансовые санкции при выявлении нарушений порядка применения цен и тарифов.

В сфере оказания жилищных услуг, т.е. услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, отсутствуют государственно регулируемые цены.

В указанных отношениях цены формируются организациями, оказывающими соответствующие услуги и выполняющими соответствующие работы по согласованию с собственниками помещений, что не позволяет государству установить какие-либо правила государственного контроля за ценообразованием на услуги, работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Однако, государство устанавливает за такими ценами порядок государственного налогового контроля. Поэтому контроль за ценообразованием на указанные услуги, работы осуществляют непосредственно организации, оказывающие такие услуги или выполняющие такие работы в целях обеспечения признания таких цен при их применении рыночными (далее – самоконтроль организациями).

Самоконтроль организациями в указанном случае заключается в контрольных мероприятиях, позволяющих оценить экономическую обоснованность формируемой под соответствующие работы, услуги, цены для целей признания такой цены рыночной.

Формирование ценовой стратегии предприятия жилищно-коммунального комплекса вытекает из общей стратегической концепции перспективного развития организации и направлено на:

- ликвидацию чрезмерной ориентации ценообразования на издержки;
- приспособление тарифов на услуги организаций ЖКК к изменению рыночной ситуации;
- использование тарифов на услуги организаций ЖКК с другими элементами маркетинга в различных сегментах рынка ЖКУ.

И в случае государственного регулирования цен, и в случае отсутствия такого регулирования *сущность контроля за ценообразованием исходит из принципа необходимости обеспечения баланса экономических интересов производителей (поставщиков) товаров, работ, услуг и потребителей.*

Государственный контроль за соблюдением правил ценообразования регулируемых организациями. В области государственного регулирования тарифов государственный контроль за соблюдением правил ценообразования регулируемых организациями исхо-

дит из основ ценообразования на каждый вид регулируемых товаров (услуг), утверждаемых Правительством Российской Федерации и предусматривает два вида такого контроля:

первый – *контроль за формированием регулируемых тарифов*, который осуществляется в период, предшествующий установлению регулируемых тарифов и заключается в проведении регулирующим органом мероприятий, связанных с проверкой представленных регулируемой организацией документов на формирование тарифов;

второй – *контроль за применением регулируемых тарифов*, который осуществляется в период, последующий за установлением регулируемых тарифов, и заключается в проведении регулирующим органом мероприятий, связанных с анализом влияния установленных тарифов на существенные факторы их применения регулируемыми организациями и потребителями.

Государственный контроль за соблюдением правил ценообразования регулирующими органами. Федеральный орган государственного контроля в области регулирования тарифов использует следующие формы контроля за ценообразованием:

- устанавливает предельные индексы (уровни) роста тарифов для органов регулирования тарифов в субъектах Российской Федерации и условия осуществления контроля их исполнения;
- осуществляет согласование решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования тарифов в случаях, установленных законодательством о ценообразовании; осуществляет согласование решений органов исполнительной власти субъектов в случаях, установленных законодательством о ценообразовании;
- осуществляет контроль за обоснованностью установления и изменения органами регулирования субъектов Российской Федерации предельных индексов по муниципальным образованиям и тарифов, регулируемых ими в соответствии с законодательством о ценообразовании;
- рассматривает разногласия между регулирующими органами, регулируемые организациями и потребителями при установлении регулируемых тарифов.

5.4. Ценообразование коммунальной сфере

Правила ценообразования на коммунальные ресурсы. К основным особенностям предприятий теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, электроснабжения и газоснабжения, относится технология производства продукции, а также то, что эти предприятия являются естественными локальными монополиями.

Указанные особенности определяют основные элементы системы государственного регулирования тарифов на электрическую энергию, воду, отведение сточных вод, тепловую энергию, газ. К таким элементам относится законодательная база по регулированию тарифов, регулирующие органы, методы регулирования тарифов, виды тарифов, факторы ценообразования, процедуры установления тарифов.

Решение вопросов регулирования тарифов коммунальных предприятий обеспечиваются законодательными и другими нормативными правовыми актами различных уровней.

Выделяют пять уровней документов, регулирующих ценообразование в коммунальной сфере – федеральные, региональные, муниципальные, отраслевые и документы предприятия, каждый из которых участвует в формировании тарифа.

В зависимости от организации рынков коммунальных ресурсов, порядка утверждения тарифов, технологических и экономических особенностей поставки продукции коммунальных предприятий потребителям тарифы могут быть *дифференцированы*.

Первым признаком дифференциации тарифов может быть *уровень рынка* (его размеры и значимость). По данному основанию тарифы могут быть *оптовые* или *розничные*.

Следующий признак дифференциации предусматривает деление всех потребителей на группы. Обычно *группы потребителей* выделяются по признаку социальной значимо-

сти и могут быть представлены: населением, бюджетными потребителями и коммерческими организациями.

Третий признак дифференциации связан с жесткой технологической последовательностью производства и доставки продукции до потребителей. Формирование тарифов для отдельных технологических этапов (или их совокупности) определяется наличием потребителей, получающих продукцию от коммунальных предприятий либо на определенном этапе ее производства, либо по окончании всего производственного цикла. Другой вариант установления тарифов - в зависимости от стадии производства обусловлен тем фактором, что каждый производственный цикл обслуживает отдельное, самостоятельное предприятие

Произведенная продукция коммунальных предприятий зачастую является неоднородной и дифференцируется в зависимости от ее *качественных показателей*. Такая неоднородность в большей степени обусловлена потребностями самих потребителей, и в меньшей – особенностями технологических процессов производства коммунальных предприятий.

Дифференциация на основе разделения тарифа. В отличие от многих других благ продукцию коммунальных предприятий мы получаем точно в тот момент времени, когда в ней возникает потребность, и так же мгновенно можем прекратить ее получение (поступление), нажав на выключатель (завернув кран).

Дифференциация по уровню регулирования тарифов. В зависимости от регулирующего органа (уровня регулирования) тарифы на продукцию коммунальных предприятий могут быть установлены в виде *фиксированной величины*, либо в виде *предельных тарифов*. В первом случае предприятие применяет фиксированно установленные тарифы при расчете с конечными потребителями.

7. Дифференциация по целям финансирования расходов. Кроме тарифов и их предельных уровней предприятиям коммунального комплекса могут быть установлены *надбавки к тарифам* для финансирования инвестиционных программ, которые учитываются в конечном тарифе для потребителей, а также *плата за подключение к инженерным сетям*.

5.5. Производственная и инвестиционная программы как факторы ценообразования в коммунальной сфере

Методы ценообразования. Одним из наиболее существенных факторов справедливой тарифной политики в коммунальной сфере является наличие современных методов установления тарифов на коммунальные услуги.

В современной России в ЖКС применяются следующие методы ценообразования:

- метод экономически обоснованных расходов (затрат);
- метод индексации тарифов;
- метод экономически обоснованной доходности инвестированного капитала.

Этапы формирования тарифов.

1. Началом расчета тарифа является разработка производственной и инвестиционной программы.

2. После разработки производственной программы коммунальным предприятием готовятся планы мероприятий по ее исполнению, в том числе по выполнению капитального и текущего ремонта, план по труду, расчет потребности в материалах и прочих ресурсах.

3. На основании разработанной производственной программы и планов предприятия по эксплуатации и ремонта работ рассчитываются расходы по статьям затрат.

4. Далее калькулируемые статьи затрат определяют себестоимость производства и себестоимость реализации коммунальных ресурсов.

5. На основании инвестиционной программы определяется потребность в капитальных затратах, которые также должны быть учтены в тарифах. К ним добавляется соответствующая сумма расходов из чистой прибыли, и налог на прибыль.

6. Далее суммирование общей себестоимости ($C_{общ}$) реализации ($S_{общ i}$) и прибыли (Π_i) дает общую стоимость коммунального ресурса - электрической энергии, тепловой энергии, воды, отведения стоков и газа.

$$C_{общ} = S_{общ i} + \Pi_i$$

где

$S_{общ i}$ – называют еще необходимой валовой выручкой (НВВ).

7. На основании рассчитанной стоимости и объемов реализации (Q_i), определенных в производственной программе рассчитывается тариф:

$$P_i = \frac{C_{общ i}}{Q_i}$$

Обычно итоги расчета тарифов оформляются в виде плановой калькуляции, которая помимо плановых показателей может содержать показатели работы предприятия за несколько предыдущих плановому периоду лет.

В условиях перекрестного финансирования алгоритм расчета тарифа будет состоять из следующих элементов:

- 1) определение общей доходной части предприятия ($C_{общ}$);
- 2) выделение объемов реализации по группам потребителей;
- 3) установление среднего тарифа;
- 4) определение доходной части по группам потребителей;
- 5) оценка возможностей получения дохода от разных групп потребителей;
- 6) перераспределение доходов или затрат с целью получения общей суммы дохода (проверочный расчет);
- 7) расчет тарифов по группам потребителей.

5.6. Формирование двухставочных или многоставочных тарифов

Одноставочный тариф обеспечивает простоту расчетов с потребителями, но он имеет ряд недостатков.

1. Не создает стимулов для экономии топливно-энергетических ресурсов, поскольку рентабельность деятельности энергоснабжающих организаций прямо зависит от количества отпущенной энергии, а экономия энергии потребителями приводит к ухудшению технико-экономических показателей поставщиков.

2. Режим поступления средств от потребителя не соответствует режиму затрат предприятия, обеспечивающих его нормальное функционирование, создавая проблемы, связанные с налогообложением и вызывая необходимость привлечения кредитных средств (особенно, как показано в вышеприведенной таблице, указанный недостаток характерен при расчетах теплоснабжающего предприятия с орга-

низациями и предприятиями).

3. При установке потребителем индивидуальных приборов учета, в случае действия для него одноставочного тарифа, он оплачивает только объем потребленных услуг, и, если его потребление падает до нуля, он не обязан ничего платить. В то же время коммунальное предприятие должно поддерживать все инженерные сети в работоспособном состоянии, но за эту работу потребитель не платит. В результате у предприятий появляются расходы, источник компенсации которых не определен. Такое положение часто приводит к использованию кредитных ресурсов в период подготовки к зиме и, в результате, удорожанию коммунальных услуг.

Решить вышеперечисленные проблемы можно путем установления многоставочных тарифов, что позволяет:

- устранить риск убытков, обусловленных влиянием сезонных и климатических факторов;
- сбалансировать сезонные колебания доходов и расходов предприятия и тем самым уменьшить потребность предприятия в оборотных средствах: экстренных бюджетных вливаний на покрытие убытков;
- создать благоприятные условия для потребителей по внедрению энергосберегающих технологий, что в свою очередь приведет к общему сокращению расходов коммунальных предприятий.

5.7. Ценообразование жилищной сфере

Виды деятельности, обеспечивающие надлежащее санитарно-техническое состояние и продолжительность жизненного цикла объектов недвижимости в жилищной сфере формируют соответствующий рынок жилищных услуг, который включает:

- а) услуги, связанные с санитарной очисткой городских поселений и домовладений, в т. ч.:
- услуги по вывозу (транспортировке) бытовых отходов;
 - услуги по переработке и захоронению твердых бытовых отходов (ТБО) (включающее использование, обезвреживание, размещение, хранение, уничтожение, измельчение, свалку, утилизацию и др.);
 - услуги по уборке территорий (улиц, тротуаров, дворов и т. д.);
 - услуги по уборке внеквартирных мест общего пользования в жилых домах (лестничных клеток, мусоропроводов, чердаков и подвалов и т. д.);
 - услуги по дезобработке, дератизации и дезинсекции;
- б) услуги по благоустройству придомовых территорий – озеленению и уходу за элементами внешнего благоустройства;
- в) услуги по обслуживанию и ремонту элементов жилых домов:
- общестроительные работы по обслуживанию и ремонту конструктивных

- элементов зданий (фундаментов, стен, перекрытий, полов, кровли и т.п.);
 - отделочные работы по оштукатуриванию, окраске, отделке плиточными и иными покрытиями элементов зданий;
 - внутренние санитарно-технические и электротехнические работы по обслуживанию и ремонту внутридомовых инженерных систем (ВДИС), в том числе водопровода, канализации, отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха, электрооборудования, охранной и пожарной сигнализации, домофонной связи и т.п.;
 - работы по обслуживанию и ремонту лифтов;
- г) услуги по управлению многоквартирными домами – деятельность, результатом которой является:
- выполнение комплекса работ по содержанию, текущему и капитальному ремонтам общего имущества в многоквартирном доме, приводящего к поддержанию, восстановлению или улучшению пригодности (эксплуатационных характеристик) здания в целом или его частей для удовлетворения потребности граждан в благоприятных и безопасных условиях проживания;
 - предоставление коммунальных услуг лицам, проживающим в таком доме;
- д) услуги абонентского обслуживания по расчету и сбору платежей населения;
- е) услуги по охране домовладений (услуги консьержей) и другие.

Таким образом, открытый характер рынка жилищных услуг позволяет субъектам предпринимательства предлагать свои услуги, а покупателям (потребителям) заключать договоры на их получение с любой организацией, представленной на этом рынке.

В качестве исходных данных для определения объёма услуг, работ по *содержанию общего имущества* в многоквартирном доме используются:

- а) данные техпаспортов о количественном и качественном составе, техническом состоянии, уровне благоустройства домовладений;
- б) данные кадастровой карты (плана) земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, и проекта его границ;
- в) данные натурных обследований и замеров по договору собственников либо уполномоченного ими лица с организацией (органом) по учёту объектов недвижимого имущества (БТИ);
- г) данные оперативного учёта, полученные в процессе эксплуатации жилищного фонда (результаты визуальных и инструментальных обследований; внешних осмотров объектов жилфонда);
- е) нормативные акты органа местного самоуправления о норме накопления твёрдых и жидких бытовых отходов (далее - ТБО и ЖБО) для населения;
- ж) др.

Порядок определения планируемого объёма услуг, работ по *текущему ремонту общего имущества* в многоквартирном доме осуществляется в зависимости от видов текущего ремонта:

- а) профилактический;
- б) непредвиденные ремонты.

Объём и время проведения *профилактического ремонта* планируется заранее исходя из технического состояния объектов. Основой для составления программы текущего ремонта является заранее разработанный план текущего профилактического ремонта, состоящий из описей работ по каждому дому и пообъектного графика выполнения работ.

Объём *непредвиденных работ по текущему ремонту* определяется в стоимостном измерении на основании фактических данных за ряд лет (например, в процентном отношении к сумме затрат по профилактическому ремонту или выводится

«норматив»/удельная сумма фактических затрат, приходящихся на 1 кв. м общей площади помещений или отдельных его элементов, либо другой измеритель работ).

Капитальный ремонт общего имущества проводится для устранения физического износа или разрушения, поддержания и восстановления исправности и эксплуатационных показателей, в случае нарушения установленных предельно допустимых характеристик надёжности и безопасности, а также при необходимости замены соответствующих элементов общего имущества.

За основу планирования капитального ремонта принимаются:

- акты осмотров общего имущества;
- сведения о составе и состоянии общего имущества, сроках ввода дома или его частей в эксплуатацию, о сроках проведения последнего капитального ремонта (реконструкции), отражённые в технической документации на многоквартирный дом (данные технического паспорта дома или других документов по учёту ее технического состояния – журналов учёта технического состояния, специальных карточек и прочие);
- показатели минимальной продолжительности эффективной эксплуатации элементов жилых зданий до капитального ремонта или замены, приведённые в Приложении №3 ВСН 58-88 (р), которые устанавливают периодичность проведения капитальных ремонтов по видам элементов здания, обеспечивающую эффективную эксплуатацию здания с момента завершения его строительства до момента постановки на реконструкцию.

Стоимость капитального ремонта определяется на основе элементных сметных норм и расценок, а также лимитированных и прочих работ и затрат, предусмотренных сметно-нормативной базой ценообразования в строительстве.

Сметная стоимость капитального ремонта – сумма денежных средств, необходимых:

- для осуществления капитального ремонта в соответствии с проектной документацией и формирования договорных цен на ремонтно-строительную продукцию,
- осуществление расчетов за выполненные подрядные работы и оплату расходов по приобретению оборудования и доставке его на объект,
- возмещения других затрат за счет средств, предусмотренных свободным сметным расчетом.

Сметная стоимость капитального может включать в себя:

- стоимость ремонтно-строительных работ;
- стоимость работ по монтажу оборудования (монтажных работ);
- затраты на приобретение (изготовление) оборудования, мебели и инвентаря;
- прочие затраты.

Тема 6. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И ВОСПРОИЗВОДСТВА ГРАДООБСЛУЖИВАЮЩЕЙ СФЕРЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

6.1. Структура и организация процесса управления и планирования в жилищной сфере и в деятельности коммунальных предприятий

Для систематизации процесса планирования и реализации целей программ корпоративного развития *предприятий коммунального комплекса*, они структурируются во временном масштабе:

- долгосрочные – на стратегическую долгосрочную перспективу (от 5 лет) и стратегическую среднесрочную (от 3 до 5 лет);
- оперативные – на тактическую (от 1 до 3 лет) и текущую (производственную программу предприятия (на 1 год)).

Цель стратегического планирования состоит в том, чтобы через генерирование и выбор соответствующих решений определить рациональный путь развития предприятия коммунального комплекса с точки зрения повышения ее общей эффективности.

В качестве одного из таких решений можно рассматривать переход предприятий коммунального комплекса от этапа организации своей деятельности по инструкции, к этапу по целям, что требует от высшего руководства предприятия понимания не тактических, а стратегических задач.

В этих условиях задачами *стратегического планирования* является материальные, стоимостные, социальные цели предприятия коммунального комплекса на долгосрочную перспективу и включают:

- аспекты корпоративного планирования, в том числе для определения:
 - долгосрочных целей повышения уровня предоставления коммунальной продукции, услуг для пользователей;
 - параметров измерения качества предоставления коммунальных услуг;
 - и т.д.;
- аспекты долгосрочного планирования мер управления финансами, в том числе вопросы финансового планирования, планирование мер по развитию основных фондов, планирование программ вложения инвестиций, обеспечение финансовыми средствами, получение прибылей, соглашения и прогнозы относительно установления тарифов и т.д.;
- виды деятельности, связанной с планированием контактов и связей, в том числе, с основными промышленными, коммерческими пользователями коммунальных услуг и общественностью.

Показателями стратегического планирования для предприятий коммунального комплекса являются ввод новых или модернизация мощностей обеспечивающих увеличение объема предоставленных потребителям коммунальной продукции, услуг, повышение качества и снижение себестоимости их производства. В рамках отдельных плановых периодов особое значение имеют показатели оборота, издержек, сумм покрытия, сумм денежных поступлений, рентабельности используемого капитала и др.

Среднесрочное или тактическое планирование определяет основные направления развития предприятия коммунального комплекса. Тактическое планирование, прежде всего, является планированием мероприятий производственной программы и составляется продолжительностью от одного до 3^х лет, включает выполнение отдельных видов работ (услуг) по освоению капитальных вложений в развитие инженерной инфраструктуры; совершенствованию организационно-экономических в том числе договорных отношений с потребностями коммунальных услуг собственником объектов коммунальной инфраструктуры.

Формирование перспектив развития предприятия осуществляется на основе специально разработанных прогнозов.

В процессах прогнозирования и планирования решается несколько сходных задач:

- установление целей развития предприятия;
- определение рациональных путей развития и средств их достижения;
- расчет необходимых ресурсов для достижения поставленных целей.

В качестве классификационных признаков при группировке прогнозов перспектив развития коммунального предприятия используются: назначение, масштабность, период прогнозирования.

По назначению прогнозы можно распределить на:

- инновационные (освоение новой техники, внедрение высокоэффективных материалов и ресурсосберегающих технологий);
- технико-экономические (развитие и размещение производственной базы, организационно-экономические показатели производства коммунальной продукции (услуг) и т.п.);
- социально-экономические (демография, рост благосостояния потребителей услуг, спрос на услуги и т.п.);

По масштабу действия различают прогнозы:

- территориальные (области, города, поселка, микрорайона);
- межотраслевые;
- отраслевые;
- объединения;
- предприятия.

По периоду прогнозирования:

- оперативные (со временем упреждения для научно-технических и экономических объектов до 6 мес.);
- краткосрочные (1—2 года);
- среднесрочные (2—5 лет);
- долгосрочные (от 5 до 15 лет).

В процессе описания объекта прогноза уточняется его структура путем агрегирования, т. е. объединения частных (детальных) характеристик в более обобщенные (объективный метод) или с помощью *деагрегирования* – т.е. последовательного углубления декомпозиции или детализации структуры (функциональный метод).

В процессе прогнозирования разрабатывается не только прогноз развития объекта, но и изменения развития активного фона (или внешней среды).

Прогнозной называют модель объекта прогнозирования, исследование которой позволяет получить информацию о возможных состояниях объекта в будущем и (или) путях достижения этих состояний с учетом определенных условий и ограничений.

По своему разнообразию прогнозные модели охватывают весь диапазон современных видов моделей – от формальных математических до имитационных, экспертных, ситуационных, человеко-машинных, в основе которых лежит использование творческих способностей человека.

В процессе прогнозирования используются два подхода: индуктивный и дедуктивный.

Стратегический треугольник организации деятельности предприятий коммунального комплекса муниципальных образований. Законодательные новации нового тысячелетия определили финансовые и организационные основы функционирования местного самоуправления в России и, как следствие, институциональные механизмы деятельности и развития градообслуживающих предприятий поселений. Так была закреплена обязанность предприятий коммунального комплекса муниципальных образований составлять производственную и инвестиционную программы, как основу формирования тарифа на

свою продукцию, услуги для согласования его в государственных и муниципальных органах ценового регулирования.

В свою очередь, как указано в Федеральном законе «Об основах регулирования деятельности организаций коммунального комплекса», основой для разработки этих программ является Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований. Таким образом, был сформирован стратегический треугольник функционирования коммунальной сферы поселений, определивший механизмы планирования и финансирования ее деятельности в рыночных условиях хозяйствования.

По сути дела все три программы являются единым комплексом планирования развития и хода производственной деятельности коммунального предприятия.

- Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования.
- Инвестиционная программа предприятия коммунального комплекса Производственная и инвестиционная программы как факторы ценообразования в коммунальной сфере.

6.2. Особенности отдельных подсистем планирования деятельности в коммунальной сфере

Основы стратегического планирования. Процесс планирования стратегии для организаций в коммунальном комплексе зависит от условий, в которых формируются цены на товары, работы, услуги организации: в условиях их государственного регулирования или свободного образования. Однако, для всех условий к единым этапам, формирующим процесс планирования стратегии, относятся:

1. определение целей и миссии организации;
2. анализ внешней среды;
3. исследование внутреннего потенциала организации;
4. выбор стратегии и ее оценка.

Миссия – это краткое изложение главного предназначения предприятия на достаточно длительный период его существования. Официальная миссия обуславливает необходимость и правомерность деятельности предприятия во имя полезности для государства, общества, собственников предприятия, их работников, организаций – соучастников производственного процесса.

Анализ внешней среды служит инструментом, при помощи которого разработчики стратегии контролируют внешние по отношению к организации факторы с целью предвидеть потенциальные угрозы и оценить вновь открывающиеся возможности. Анализ внешней среды позволяет организации своевременно спрогнозировать возможные затруднения, разработать ситуационные планы на случай возникновения непредвиденных обстоятельств, подготовить стратегию, которая позволит организации достигнуть целей и превратить потенциальные угрозы в выгодные возможности. На этой базе определяются факторы внешней среды и формируется ценовая политика.

Исследование этих факторов позволяет получить более полное представление о складывающихся тенденциях развития внешней среды организации:

- при анализе *экономических факторов* изучают темпы инфляции, налоговые ставки, отраслевое тарифное соглашение, уровень занятости населения в муниципальном образовании и в отрасли, динамику платежеспособности других организаций и населения;
- при анализе *политических факторов* рассматривают нормативные акты местных органов власти и центрального правительства, уровень развития правового регулирования деятельности, осуществляемой организацией, антимонопольное законодательство, бюджетную и кредитную политику местных властей и др.;

- изучение *рыночных факторов* деятельности организации позволяет уточнить стратегию организации и укрепить позиции на рынке. В этом случае исследуют изменение демографических условий, уровень доходов населения и их распределение, жизненные циклы производимых товаров и услуг, уровень конкуренции в отрасли, долю рынка, занимаемую организацией, емкость рынка и его защищенность;
- при исследовании *технологических факторов* учитываются изменения в технологии производства, конструкционных материалов, в применении специальной техники для проектирования новых производств, в технологии сбора, обработки и передачи информации, в средствах связи;
- в конкурентной сфере исследуются *факторы, связанные с конкурентным рынком*, т.е. осуществляется постоянный контроль за действиями конкурентов. В анализе конкурентов выделяют следующие диагностические зоны: анализ будущих целей конкурентов; оценка текущей стратегии конкурентов; оценка предпосылок относительно конкурентов и перспектив развития отрасли; изучение сильных и слабых сторон конкурентов. Заметим, что речь идет не только о ценовой политике конкурирующих компаний, а, о всех сторонах и перспективах экономики этих организаций;
- исследуются *социальные факторы* внешней среды, включающие изменяющиеся общественные ценности, отношения, нравы. Сейчас в России целый ряд факторов приобрел особое значение, в частности, такие как: обостренные национальные чувства, отношение основной массы населения к предпринимательству, движение в защиту прав потребителей, новая роль управляющих в бизнесе, изменение общественных ценностей.

Задачей *анализа внутренних факторов* прежде всего является оценка настоящей и перспективной ситуации с ресурсами предприятия. Здесь следует разграничивать:

- систематический учет наличных ресурсов, таких как финансовые (ликвидность, платежеспособность, резервы), кадровые (персонал, квалификация, мотивация, возрастная структура), организационные (информационная система, способность к адаптации), рыночные (удельный вес, имидж организации);
- оценку структуры ресурсов;
- сопоставление сильных и слабых сторон в деятельности организации с преимуществами и недостатками.

Основу стратегического планирования составляет выбор стратегии. При всем разнообразии вариантов стратегий можно выделить четыре стратегические альтернативы, рассмотрение которых позволит выяснить причины, почему организация применяет одну стратегию, а не другую, и ситуации, в которых конкретная стратегия может оказаться успешной. К этим стратегиям относятся: стратегия концентрированного роста; стратегия интегрированного роста; стратегия диверсифицированного роста; стратегия сокращения.

Предприятие может одновременно применять несколько стратегий, причем они могут реализоваться как параллельно, так и последовательно. Процесс выбора стратегии включает следующие этапы:

1. Оценка текущей стратегии должна дать представление о том, в каком состоянии находится предприятие, какие стратегии она реализует и насколько они эффективны.
2. Анализ портфеля продукции наглядно показывает, как отдельные части бизнеса связаны между собой, дополняет и детализирует сведения, полученные при оценке текущей стратегии.
3. Выбор стратегии производится на основе трех составляющих:
 - ключевых факторов успеха, характеризующих стратегию;
 - результатов анализа портфеля продукции;

– альтернативных вариантов стратегии.

Среди ключевых факторов, характеризующих успех стратегии, можно выделить: конкурентные преимущества предприятия на рынке коммунальной продукции, услуг; цели предприятия; интересы и отношение к стратегии собственника и высшего руководства; финансовые ресурсы; квалификацию менеджерского персонала; обязательства предприятия; степень зависимости предприятия от внешней среды; факторов времени и т.д.

4. Оценка выбранной стратегии осуществляется в виде анализа того, как учтены решающие факторы при ее формировании. Анализ позволяет определить, приведет ли выбранная стратегия к достижению предприятием своих целей.
5. Разработка стратегического плана – принятая стратегия служит основой для составления стратегического плана предприятия, который может включать следующие разделы: корпоративная миссия; продукция (услуги); конкуренция; рынки; ресурсы; деловой портфель; инновации; инвестиции.
6. Разработка системы бизнес-планов может являться составной частью стратегического плана. На практике часто бизнес-план заменяет собой стратегический план.

Различия между стратегическим и бизнес-планированием состоят в следующем:

Во-первых, бизнес-план содержит не весь комплекс общих целей предприятия, а только те из них, реализация которых требует определенного объема инвестиций.

Во-вторых, бизнес-планы имеют четко очерченные временные границы, обусловленные сроками реализации планируемого мероприятия.

6.3. Взаимосвязь показателей состояния основных фондов и производственных мощностей предприятия коммунального комплекса

Основные фонды предприятия КК составляют основу его материально-технической базы. Основные фонды делятся на три части: нематериальные активы, объекты в материально-вещественной форме и финансовые активы.

1. К нематериальным активам относятся:

- концессия;
- права по охране промышленной собственности (авторские свидетельства, патенты и т.п.), а также лицензии на такие права;
- стоимость предприятия;
- и другое.

2. Вторую часть основных фондов составляют объекты в материально-вещественной форме, отличающихся друг от друга техническими характеристиками, назначением и вкладом в производственный процесс по производству и предоставлению коммунальных услуг (продукции).

В связи с этим возникает необходимость их классификации на активную и пассивную часть, каждая из которых в свою очередь подразделяется на группы.

Активная часть основных фондов воздействует на предметы труда и непосредственно участвует в процессе производства коммунальной продукции, услуг, а пассивная – создает условия для организации процесса производства.

В активную часть основных фондов предприятия КК включают:

- силовые машины и оборудование (котельное и насосное оборудование, передвижные электростанции, трансформаторные подстанции и т.п.). Они применяются для выработки, переработки энергоресурсов;
- транспортные средства, которые предназначены для перемещения людей и грузов (автомобильный и иной транспорт);
- инструмент, который имеет срок службы более одного года и имеет стоимостную оценку свыше 100 минимальных размеров месячной оплаты труда (ММОТ).

Пассивная часть основных фондов предприятий КК состоит из:

- здания, где производится выработка (переработка) энергоресурса, складские помещения, здания транспортного хозяйства, строения занятые конторами и офисами, и другие помещения сооружений – коллектора, тоннели, сети канализации, очистные сооружения, линии электропередач, магистральные, внутриквартальные, внутридворовые трубопроводы тепло-, водо, газоснабжения;
- инвентаря (рабочие столы, мебель, верстаки и т.п.), который имеет срок службы более одного года и стоит более 100 минимальных размеров месячной оплаты труда;
- прочих основных средств, в том числе земельных участков.

Соотношение стоимости отдельных групп основных производственных фондов в их общей стоимости определяет структуру основных фондов (ОФ), которая подразделяется на: производственную, технологическую, возрастную, отраслевую.

Производственная структура ОФ отражает соотношение между активной и пассивной частями основных производственных фондов.

Технологическая структура определяет различия между количеством специального, специализированного и универсального оборудования.

Возрастная структура ОФ показывает соотношение между сроками ввода и эксплуатации оборудования.

Отраслевая структура ОФ указывает на соотношение между количеством оборудования различных отраслей.

3. Третья составляющая основных фондов включает в себя финансовые активы, которые состоят из ценных бумаг основных средств, долей в капитале других фирм и т.п.

Для установления объективной информации о состоянии основных фондов предприятия КК и идентификации их в натуре производится учет оценки ОФ.

Основные фонды предприятия КК оцениваются и учитываются в натуральном и стоимостном выражении.

Оценка и учет в натуральном выражении служат для обеспечения сохранности, определения производственной мощности предприятия, составления баланса машин и оборудования.

Оценка и учет в стоимостном выражении позволяют определить структуру, динамику, стоимость основных фондов на конкретный момент, размер амортизационных отчислений.

6.4. Стоимостная оценка основных фондов предприятия коммунального комплекса

Стоимостная оценка ОФ позволяет определить величину денежных средств и источников финансирования для приобретения необходимого количества основных фондов, а также выявить структуру, динамику и величину амортизационных отчислений, что позволяет определить издержки производства.

Степень изношенности основных фондов определяется коэффициентом физического износа (K_u) по формуле:

$$K_u = I / C_{\bar{o}} \times 100\%$$

где

I – сумма износа (начисленная амортизация);

$C_{\bar{o}}$ – балансовая стоимость основных фондов.

Определяющим фактором снижения морального износа является научно-технический прогресс. Исходя из этого, степень морального износа (I_m) основных фондов определяется по формуле:

$$I_m = \Pi_n - \Pi_c / \Pi_n \times 100\%$$

где

Π_n – производительность нового оборудования;

Π_c – производительность старого оборудования.

6.5. Оценка основных фондов предприятия коммунального комплекса в натуральной форме

Оценка ОФ в натуральной форме необходима для технико-экономических расчетов при определении производственной мощности предприятия коммунального комплекса, разработке проектов производства работ и технологии производства, производительности труда и т.п.

Фондоотдача (Φ_{om}), один из важнейших экономических показателей деятельности предприятия коммунального комплекса, определяется по формуле:

$$\Phi_{om} = Q_y / C_n \times 100\%$$

где

Q_y – объем услуг (продукции) в денежном выражении;

C_n – среднегодовой стоимости основных фондов.

Величина фондоотдачи находится в прямой зависимости от уровня производительности труда и фондовооруженности.

Фондовооруженность – это размер основных производственных фондов, в расчете на одного работающего в денежном выражении.

Величина обратная фондоотдаче, называется *фондоёмкость* (Φ_{em}) и классифицируется как величина основных фондов, находящаяся на 1 рубль выполненных работ и оказанных услуг фондоёмкость определяется по формуле:

$$\Phi_{em} = C_n / O_{вр}$$

где

C_n – стоимость основных производственных фондов;

$O_{вр}$ – объем выполненных работ или оказанных услуг.

К показателям использования основных фондов обосновывающим необходимость их обновления и модернизации относится также: рентабельность основных фондов, рентабельность производства, коэффициент использования производственной мощности, показатель экстенсивного использования машин и оборудования, показатель интенсивного использования машин и оборудования.

Рентабельность основных фондов (R_ϕ) которая рассчитывается по формуле:

$$R_\phi = \Pi_p / C_n \times 100\%$$

где

Π_p – прибыль.

Рентабельность производства (R_n) рассчитывается по формуле:

$$R_n = \Pi_p / (C_n + H_{oc})$$

где

H_{oc} – величина нормируемых оборотных средств.

Коэффициент использования производственной мощности ($K_{ум}$) рассчитывается по формуле:

$$K_{ум} = ОП / ПМ \times 100\%$$

где

ОП – фактический объем производства продукции (услуг) в условно-натуральных и натуральных показателях;

ПМ – производственная мощность предприятия в тех же единицах.

Показатель экстенсивного использования машин и оборудования ($K_э$) характеризует степень их использования во времени и определяется отношением фактического времени работы машин и оборудования ($B_ф$) к календарному, режимному, плановому ($B_к$):

$$K_э = B_ф / B_к$$

Календарное время работы машин и оборудования ($B_к$) – это время, в течение которого оно числится в составе действующих основных фондов.

Режимное время работы машин и оборудования зависит от режима работы, принятого для данного предприятия (прерывная или непрерывная рабочая неделя, число смен работы в сутки).

Плановое время равно режимному за вычетом числа часов, предусмотренных на проведение планово-предупредительного ремонта.

Показатель интенсивного использования машин и оборудования ($K_и$) характеризует их использование в единицу времени и определяется отношением фактической производительности оборудования в единицу времени ($П_ф$) к технической или плановой ($П_{пл}$):

$$K_и = П_ф / П_{пл}$$

Использование машин и оборудования и по времени, и по мощности характеризуется показателем интегральной нагрузки, определяемым произведением показателей экстенсивного и интенсивного использования машин и оборудования.

6.6. Факторы, определяющие состояние производственных мощностей предприятия коммунального комплекса

Производственная мощность предприятия КК – это максимально возможный выпуск коммунальной продукции, услуг за единицу времени в натуральном (или условно-натуральном) выражении в установленных производственной номенклатуре и ассортименте при полном использовании производственного оборудования, применении передовой технологии, современной организации производства и труда.

Проектная производственная мощность устанавливается проектом строительства, реконструкции и расширения предприятия.

Входная (входящая) производственная мощность – это мощность на начало года, показывающая, какими производственными возможностями располагает предприятие в начале планового периода.

Выходная (выходящая) производственная мощность – это мощность на конец года. Она определяется как сумма входной и вводимой в течение планового периода мощностей за вычетом мощности, выбывающей за тот же период.

Среднегодовая производственная мощность служит основой для расчета производственной программы предприятия и определяется по формуле:

$$M_{ср} = M_n + M_{вм1}/12 - M_{вм2}/12$$

где

M_{cp} – среднегодовая мощность предприятия (единица продукции);

M_n – мощность на начало года (входная) (единица продукции);

M_6 – мощность, вводимая в течение года (единица продукции);

M_{66} – мощность, выбывающая в течение года (единица продукции);

t_1 – количество полных месяцев до конца года с момента ввода мощностей;

t_2 – количество полных месяцев до конца года с момента выбытия мощностей.

Степень освоения проектных мощностей характеризуется следующими показателями: периодом (сроком) освоения; уровнем освоения проектной мощности; коэффициентом использования вводимых в действие мощностей; объемом оказанных коммунальных услуг в период освоения; достижение проектных уровней себестоимости, производительности труда и рентабельности.

Улучшение использования производственных мощностей – одна из важнейших задач предприятия. Решение этой задачи означает увеличение производства необходимой муниципальному сообществу коммунальной продукции (услуги), повышение отдачи созданного производственного потенциала, снижение себестоимости продукции, рост рентабельности производства.

- *Экстенсивные факторы* улучшение использования производственных мощностей.
- *Интенсивные факторы* улучшения использования производственных мощностей.

Обновление основных фондов означает процесс замены устаревших средств труда новыми, более совершенными. Различают *частичное* и *полное* обновление.

1. При *частичном* обновлении заменяются отдельные узлы и детали орудий труда, восстанавливаются разрушенные конструкции зданий, сооружений и оборудования.

2. *Полное* обновление основных фондов осуществляется в форме нового строительства, расширения, реконструкции, технического перевооружения. В результате происходит полное обновление оборудования и технологий путем вывода из производства устаревших основных фондов и замены их новыми орудиями труда.

Для характеристики процесса обновления основных фондов используются коэффициенты обновления и выбытия.

Коэффициент обновления ($K_{об}$) рассчитывается как отношение стоимости введенных основных фондов $C_{о.ф.в.в}$ к общей стоимости на конец года $C_{о.ф.к.г}$

$$K_{об} = C_{о.ф.в.в} / C_{о.ф.к.г}$$

Коэффициент выбытия ($K_{выб.}$) определяется как отношение выбывших основных фондов $C_{о.ф.выб}$ к общей стоимости на начало года $C_{о.ф.н.г}$.

$$K_{выб} = C_{о.ф.выб} : C_{о.ф.н.г}$$

В целях объективной оценки процесса обновления, при расчете соответствующего коэффициента целесообразно учитывать не все вновь введенные фонды, а только прогрессивные. При определении коэффициента выбытия в первую очередь необходимо учитывать основные фонды, выбывшие в связи с физическим и моральным износом, так как основные выбывают и по причинам, не связанным с их старением.

Коэффициент интенсивного обновления ($K_{ин}$) рассчитывается как отношение стоимости выбывших физических и морально изношенных основных фондов ($C_{о.ф.выб.и}$) к вновь введенным прогрессивным основным фондам ($C_{о.ф.в.п}$)

$$K_{ин} = C_{о.ф.выб.и} / C_{о.ф.в.п}$$

6.7. Контроллинг в системе управления предприятиями коммунального комплекса.

Концепция контроллинга. На предприятиях коммунального комплекса контроллинг направлен на безаварийное функционирование объектов инженерной инфраструктуры, снижения затрат на производство коммунальной продукции (услуг) и обеспечение поставки (оказания) их потребителю.

Контроллинг позволяет осуществлять постоянный контроль за достижениями как стратегических, так и оперативных целей деятельности предприятия.

Целями стратегического контроллинга являются: обеспечение выживаемости, проведение антикризисной политики и поддержание потенциала успеха предприятия, ориентированных на внешнюю и внутреннюю среду предприятия.

Целью оперативного контроллинга является – обеспечение прибыльности и ликвидности предприятия на основе создания системы управления достижением текущих целей предприятия, а также принятие своевременных решений по оптимизации соотношения затраты — прибыль, ориентированных на повышение экономической эффективности и рентабельности деятельности предприятия.

Организационно-методологические основы создания системы контроллинга на предприятиях коммунальной сферы. При создании службы контроллинга на предприятии необходимо учитывать, что она должна:

- иметь возможность получать необходимую ей информацию из бухгалтерии, финансового, планово-экономического, производственного отделов, службы сбыта и службы материально-технического снабжения;
- иметь возможность и полномочия организовывать с помощью других экономических и производственных служб сбор дополнительной информации, требуемой ей для анализа и выводов, но не содержащейся в существующих документах финансово-экономических служб;
- иметь возможность внедрять новые процедуры сбора аналитической информации на постоянной основе;
- иметь возможность быстро доводить информацию до сведения высшего руководства предприятия;
- быть независимой от какой бы ни было финансово-экономической или производственной службы.

Принципиальное отличие службы контроллинга от других финансово-экономических служб состоит в том, что она решает *задачи улучшения организационно-экономической работы* (стратегические задачи) предприятия на основе методов системного анализа.

Как правило, на предприятиях КК представлен следующий состав службы контроллинга:

- начальник службы контроллинга;
- контроллер-куратор подразделений;
- контроллер-специалист по управленческому учету;
- контроллер-специалист по информационным системам.

Перед службой контроллинга на предприятии стоит задача обеспечения оперативного сбора и анализа необходимой информации в целях повышения эффективности управления. Руководители предприятия – генеральный директор, коммерческий (финансовый директор), начальники отделов – должны получить информацию, чтобы в случае наметившихся в работе предприятия отклонений, успеть предпринять соответствующие меры и скорректировать работу предприятия.

6.7.1. Управленческий учет, как основа контроллинга на предприятиях коммунальной сферы.

Коренное отличие управленческого учета от финансового состоит в том, что финансовый учет ориентируется на внешних пользователей информации (прежде всего – на налоговую инспекцию), а управленческий нацелен на внутренних пользователей (в первую очередь, на руководителей предприятия и его подразделений).

Основные различия финансового и управленческого учета дает анализ следующих их характеристик:

- обязательность ведения учета;
- цель ведения учета;
- пользователи информации;
- основные правила;
- привязки ко времени;
- тип информации;
- степень точности информации;
- периодичность отчетности;
- сроки предоставления отчетов;
- объект отчетности;
- ответственность за правильность ведения учета.

Существуют следующие методы учета затрат, используемых в системе контроллинга:

1. Учет по видам затрат.
2. Учет по центрам затрат.
3. Дифференцированный учет по базам распределения затрат.
4. Учет по полной себестоимости.

Данный вид учета может осуществляться:

- а) по фактической себестоимости.

$$C_{\phi} = \frac{Z_{\phi}}{Q_{\phi}},$$

где:

Z_{ϕ} – фактические затраты;

Q_{ϕ} – фактически произведенный объем продукции (услуг).

6.7.2. Бюджетирование как инструмент оперативного контроллинга.

Бюджетирование, или сметное планирование, представляет собой процесс разработки, согласования, утверждения и реализации различных бюджетов (смет), охватывающих все виды деятельности и хозяйственные процессы предприятия.

А. Текущий (операционный) бюджет коммунального предприятия включает в себя:

- бюджет реализации продукции (услуг);
- бюджет производства (производственную программу);
- бюджет топливно-энергетических расходов (ТЭР);
- бюджет потребностей в материалах на ТО и ТР;
- бюджет прямых затрат на оплату труда;
- бюджет общепроизводственных расходов;
- бюджет цеховой себестоимости продукции;
- бюджет коммерческих расходов;
- бюджет общехозяйственных расходов;
- бюджет прибылей и убытков.

Б. Финансовый план включает в себя:

- план денежных потоков;

- прогнозный баланс;
план капиталовложений

Тема 7. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОПЛАТЫ РАБОТ, УСЛУГ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

7.1. Общие положения о структуре и порядке определения размеров платы за жильё и коммунальные услуги

Содержание понятий «плата за жилое помещение» и «плата за коммунальные услуги», а также структура этих видов платы определены положениями Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ).

Плата за жилое помещение для нанимателя жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или договору найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, включает в себя:

- 1) плату за пользование жилым помещением (плата за наём);
- 2) плату за содержание и ремонт жилого помещения, включающую в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Плата за жилое помещение для собственника помещения в многоквартирном доме включает в себя только плату за содержание и ремонт жилого помещения. При этом плата за услуги и работы по управлению многоквартирным домом при непосредственном управлении таким домом самими собственниками помещений в структуру платы за содержание и ремонт жилого помещения не включается.

Плата за коммунальные услуги для всех потребителей в МКД включает в себя плату за холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление.

Размер платы за наём жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или договору найма жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, устанавливается органами местного самоуправления.

Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения:

а) определяется на общем собрании собственников помещений – в многоквартирных домах, собственники помещений в которых приняли и реализовали решение о выборе способа управления такими домами;

б) определяется органами управления объединений собственников жилья – в многоквартирных домах, в которых создано ТСЖ либо ЖК или иной специализированный потребительский кооператив;

в) устанавливается органами местного самоуправления в случаях, прямо указанных в ЖК РФ:

- для собственников жилых помещений в многоквартирном доме, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано (определяется по результатам открытого конкурса по отбору управляющей организации);
- для собственников помещений в многоквартирном доме, которые на общем собрании не приняли решение об установлении размера платы за содержание и ремонт жилого помещения (определяется исходя из стоимости услуг и работ, входящих в утверждённые решением общего собрания собственников помещений перечни услуг и работ);
- для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и найма жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда.

Размеры платы за услуги, работы по содержанию и ремонту жилых домов определяются в соответствии с договорами, заключёнными собственниками таких домов с лицами, оказывающими (выполняющими) соответствующие услуги (работы).

Размер платы за коммунальные услуги определяется расчётным путём исходя из:

- показаний приборов учёта, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в порядке, определенном законодательством Российской Федерации;
- тарифов, устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в порядке, определённом законодательством Российской Федерации.

При этом сам размер платы за коммунальные услуги ни органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ни органами местного самоуправления не утверждается, кроме случаев, когда по решению органа местного самоуправления размер платы для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма (найма) может быть установлен ниже, чем для собственников остальных помещений в этом доме.

7.2. Порядок расчёта и установления размера платы за содержание и ремонт жилого помещения

Алгоритм расчета размера платы. Плата за содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирном доме представляет собой денежное выражение стоимости услуг и работ по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему (для собственников помещений также капитальному) ремонту общего имущества в многоквартирном доме, предназначенная для их оплаты в объёме, обусловленном:

- для собственника помещения – долей в праве общей собственности на общее имущество;
- для нанимателя жилого помещения - размером общей площади занимаемого по договору социального найма (найма) жилого помещения.

Таким образом, размер платы за содержание и ремонт жилого помещения для каждого собственника помещений в многоквартирном доме (P_i) устанавливается исходя годовой стоимости содержания и ремонта общего имущества, сформированной для этого дома и составляющей цену договора (управления и иного), по формуле:

$$P_i = C_{общ} * D_i,$$

где:

$C_{общ}$ – общая стоимость услуг, работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, составляющая договорную цену с исполнителем (исполнителями) этих услуг, работ (руб./год);

D_i – доля в праве общей собственности на общее имущество собственника i -го помещения в этом доме (безразмерно).

Поскольку доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме собственника помещения в этом доме пропорциональна размеру общей площади указанного помещения ($S_{общ i}$), то показатель D_i можно определить по формуле:

$$D_i = S_{общ i} / \sum S_{общ i}$$

где:

$S_{общ i}$ – общая площадь i -го жилого помещения;

$\sum S_{общ i}$ – суммарная общая площадь всех жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме (кроме помещений общего пользования).

При этом общая площадь жилого помещения определяется как сумма площадей всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд,

связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас.

При управлении многоквартирным домом управляющей организацией собственники помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, несут расходы на содержание и ремонт общего имущества с учётом внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения нанимателями жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Если размер вносимой нанимателями таких жилых помещений платы меньше, чем размер платы, установленной в договоре управления, оставшаяся часть платы вносится наймодателем указанных жилых помещений. Такое отклонение возможно по причине невключения в структуру платы для нанимателей платы за капитальный ремонт, а также в результате мер социальной поддержки нанимателей.

Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателя такого помещения определяется по формуле:

$$P_i = (C_{\text{общ}} - C_{\text{кр}}) / \sum S_{\text{общ } i} * S_{\text{общ } i}$$

Тема 8. ОРГАНИЗАЦИЯ РЕСУРСОСБЕРЕЖЕНИЯ ЖКС МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

8.1. Основные предпосылки ресурсосбережения в ЖКС

До 40% ВВП (валового национального продукта) развитых стран связано в той или иной мере с добычей, переработкой и потреблением энергоресурсов. Но запасы топливных ресурсов конечны. Природа миллионы лет выводила избыток органических веществ во время круговых биогеохимических процессов, накапливая органические вещества в месторождениях, которые человечество в относительно короткие сроки обнаруживает и осваивает в процессе своей деятельности.

Значение энергоресурсов в современном мире определяется сегодня не только огромными объемами их переработки, но и неизмеримым количеством агрегатов, установок, трубопроводов, ЛЭП, машин и механизмов, сложностью, быстродействием и потенциальной опасностью технологических процессов, их глобальным воздействием на окружающую среду, а главное, ни с чем не сравнимыми простотой, надежностью и качеством обеспечения потребителей водой и конечными видами энергии – электричеством и теплом – в любой момент времени и в необходимом количестве. Именно простота, комфортность и надежность поставили энергоресурсы в ряд таких ценностей, привлекательность которых для человечества неизменно повышается. И невозможно представить сегодня цену, которую могло бы заплатить общество за отказ от пользования электричеством, с тепловым и централизованным водоснабжением.

Из этого следует, что энергетические ресурсы являются основой для обеспечения развития экономики и общества как внутри страны, так и за ее пределами.

Сегодня общество полагается на ряд естественных энергетических ресурсов, которые называются «первичные энергетические ресурсы». Наиболее важными из них являются:

- минеральные виды топлива: уголь, нефть и природный газ;
- уран, используемый как топливо на атомных электростанциях и других объектов;
- возобновляемые источники энергии (включая гидроэнергию, энергию солнца, воды, геотермальную энергию и другие);
- прочие энергоресурсы.

Минеральное топливо является крупнейшей составляющей энергетических ресурсов, но его запасы не безграничны.

Возобновляемые источники энергии, такие как, например, энергия ветра, солнечная и геотермальная энергия практически неистощимы и в противоположность ископаемому топливу не приводят к загрязнению окружающей среды или же оно минимально. Однако высокая стоимость и технические сложности использования этих видов энергии на сегодняшний день ограничивают их долю в общем энергопотреблении.

Прочие энергетические ресурсы, такие как: дрова, городские, сельскохозяйственные отходы и отходы лесопереработки хотя и используются широко, однако если исключить прямое использование древесного топлива, то в совокупности на них приходится менее 3% от объема мирового потребления энергоресурсов.

8.2. Теоретические основы ресурсосбережения

Тесная взаимосвязь между энергетическими ресурсами (теплом, электроэнергией и водой) и всеми сферами жизнедеятельности человека определяет в целом характер экономического, социального, экологического и политического развития общества. При этом основным фактором эффективности этого развития и сохранения первичных, невозобновляемых минеральных и вторичных энергетических ресурсов может стать энер-

госбережение, которое не является самоцелью, а предполагает достижение целей более высокого порядка.

Рассмотрение теоретических вопросов ресурсосбережения лежит в плоскости отнесения энергетических ресурсов и основных способов их экономии к факторам производства, эффективное использование которых формируется под воздействием существующей экономической модели управления государством.

Существовавшая в России экономическая модель административно-плановой системы, привела к превалированию экстенсивного типа экономического роста над интенсивным, и, как следствие, к ресурсо- и энергорасточительному способу хозяйствования. К числу основных причин высокой энергоемкости отечественного производства и высокого удельного энергопотребления на душу населения на протяжении всего периода функционирования данной экономической модели можно отнести:

- несовершенство системы хозяйствования, не позволяющей обеспечить практическую реализацию сбережения энергетических ресурсов во всех сферах экономики;
- отсутствие активной энергосберегающей политики на государственном уровне;
- затратный принцип ценообразования и низкие цены на энергетические ресурсы; отсутствие целостного механизма управления энергосбережением и действенных стимулов к переориентации экономики на энергосберегающий путь развития;
- сверхмонополизм экономики; государственные интересы, направленные на достижение оборонных и других дорогостоящих целей.

В результате вышеотмеченного, страна вошла в 90-е годы с энергорасточительной структурой экономики. Вследствие расточительного расходования топливно-энергетических ресурсов при практически равном уровне душевого энергопотребления, Россия уступает, в частности, Франции по энергоемкости социальных расходов почти в 25 раз и более чем в 8 раз по производству ВВП.

Потенциал энергосбережения существует как на стороне производителей, так и потребителей. Современные тенденции развития экономики, энергетики и ЖКХ в России, определяемые становлением рыночных отношений, обуславливают объективную необходимость энергосберегающих методов хозяйствования. Рынок определяет допустимый уровень издержек производства, что требует снижения себестоимости продукции, в том числе за счет снижения затрат на энергетические ресурсы.

Тесные внутренние и внешние связи топливно-энергетического и коммунального комплекса с другими сферами экономики предопределили ведущую их роль в обеспечении устойчивого социально-экономического развития территории и решение экологических проблем. Особенно заметно проявилось это влияние в период реформирования экономики, когда институциональные и экономические условия функционирования энергетики и ЖКХ привели, к серьезным негативным последствиям во всех сферах жизнедеятельности. Связано это с тем, что увеличение цены энергоресурса (к примеру, газа или электроэнергии) на единицу увеличивает на 5-6 рублей цены на конечную продукцию за счет цепных производственных связей.

Однако сегодня уже недостаточно рассматривать только взаимосвязи, возникающие при энергопотреблении внутри страны, приходится считаться и с нарастающим общемировым экологическим кризисом. По оценкам специалистов взаимодействие энергообеспечивающих и энергопотребляющих объектов с окружающей средой дает до 80 % всех видов ее загрязнения. При этом экологический компонент уже сейчас составляет 25 % затрат в системах обеспечения нефтепродуктами, около 40% – на выработку электроэнергии на угольных ТЭС, котельных и АЭС. В основном совпадают точки зрения ученых и об определяющей роли энергетики в создании парникового эффекта и усилении тенденции к потеплению климата, что грозит не только природными бедствиями, но и воздействием на здоровье человека. Позитивные изменения, таким образом, могут быть достигнуты только интенсификацией энергосбережения, поскольку экономия одной тон-

ны условного топлива уменьшает прирост в добыче или производстве топливно-энергетических ресурсов на 1,3 - 1,4 т.у.т.

Объективный характер энергосбережения, прежде всего, обусловлен, с одной стороны, растущей потребностью в энергоресурсах, с другой – ограниченностью невозобновляемых ТЭР и глобальным экологическим кризисом. Таким образом, экономия топлива и энергии выступает одним из важнейших направлений преодоления противоречия между социальной заинтересованностью в ускорении экономического роста и усложняющимися условиями воспроизводства топливно-энергетических ресурсов.

8.3. Правовые аспекты ресурсосбережения

Нормативно-правовая база ресурсосбережения складывается из законодательных актов представительных органов власти; постановлений и распоряжений исполнительных органов власти, нормативных документов, правил, положений, регламентов, министерств и ведомств.

Впервые законодательно вопросы энергосбережения были отражены:

- в статьях 539÷548 Гражданского Кодекса Российской Федерации;
- в Федеральном законе «Об энергосбережении»;
- в «Энергетической стратегии России до 2020г»;
- в Постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах по стимулированию энергосбережения в России»;
- «Правила проведения энергетических обследований организаций»;
- «Положение об аккредитации организаций осуществляющих энергетические обследования (энергоаудит) в органах Ростехнадзора»;
- в Федеральных целевых программах «Энергоэффективная экономика» и «Реформирование и модернизация ЖКК Российской Федерации».

8.4. Условия и факторы, влияющие на ресурсосбережение

Изменение политических и экономических отношений в России предопределило изменение условий и трансформацию структуры и значимости факторов, влияющих на энергосбережение. В первую очередь следует отметить наличие объективных условий, способствующих осознанию на государственном уровне необходимости и значимости проведения энергосберегающей политики.

С одной стороны, это обусловлено высокой сравнительной эффективностью энергосберегающих мероприятий. Эффективность инвестирования средств в энергосберегающие мероприятия по сравнению с затратами, необходимыми для выработки количества энергии, «покрывающей» продолжение (эксплуатации) неэффективных зданий, сетей, сооружений, техники и технологий для большей части континентальной России, находятся в соотношении 1:5.

С другой стороны, это обусловлено:

- высокой энергоемкостью отечественной продукции, превышающей по разным оценкам в 1,8 - 3 раза аналогичные показатели в развитых зарубежных странах;
- негативными тенденциями снижения добычи топливно-энергетических ресурсов и повышения затрат на их добычу и транспорт, вследствие разработки месторождений, расположенных в более удаленных районах страны со сложными природно-климатическими условиями;
- значительным уровнем энергетических потерь. Полезный отпуск энергии составляет менее 40 %;
- высокими ценами на топливо и энергию, способствующими росту энергетической составляющей в структуре затрат на производство продукции, услуг, что определяет снижение их конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках;
- неблагоприятным инвестиционным климатом в стране (в частности, объем капиталобразующих инвестиций (обеспечивает около 20% их потребности);

- глобальным экологическим кризисом, характеризующимся загрязнением окружающей среды и потеплением климата на планете;
- ресурсной ориентацией российского экспорта.

8.5. Иерархия формирования и реализации решений по ресурсосбережению в ЖКС

Поиска новых путей рационального использования энергоресурсов и реализации решений по их экономии необходимо учитывать возможности и компетенции каждого участника процесса управления ресурсосбережением в ЖКС, в соответствии с их иерархией.

При этом следует учитывать, что деятельность по управлению энергосбережением складывается, как правило, из следующих трех направлений:

- снижение потребности в энергоресурсах;
- замена одних энергоресурсов другими;
- снижение энергозатрат при производстве продукции, услуг.

Вместе с тем задачи, возникающие на каждом из направлений, не только взаимно пересекаются, но часто дополняют и повторяют друг друга.

Формирование механизма управления энергосбережением включает определение уровней и видов управления, а также установление базовых принципов и методов получения, обработки и анализа исходной информации для выработки управляющих воздействий. Инструменты воздействия на процесс энергосбережения базируются на рациональном взаимодействии уровней управления, при котором нижний уровень делегирует часть своих прав, ресурсов и функций более высокому уровню, а более высокий уровень с помощью выполнения распределительных функций осуществляет необходимый сервис для нижнего.

Задачи энергосбережения в ЖКС на региональном уровне рассматриваются как часть комплексной проблемы экономии энергетических ресурсов во всех сферах региональной экономики.

Региональный подход к энергосбережению складывается из многочисленных направлений, каждое из которых может в определенных условиях стать главным и носит, как правило, программно-целевой характер.

На уровне муниципального образования государственная политика в области энергосбережения осуществляется на основе региональных и городских программ энергосбережения. Поэтому энергосбережение на муниципальном уровне следует воспринимать как стратегический пакет проблемно ориентированных вопросов снижения энергозатрат в городском хозяйстве, консолидированных в форме программно-целевых блоков.

Задачи энерго- и ресурсосбережения на предприятиях муниципальной экономики, в том числе ЖКК решаются скоординировано на всех ранее упомянутых иерархических уровнях.

Формирование и реализация стратегии энергосбережения на предприятии является одним из важнейших вопросов стратегического менеджмента, так как энергоемкость и ресурсоемкость являются важными характеристиками продукции, услуг наряду с качеством. Стратегия энергосбережения определяется как образ действия организации, в направлении сбережения и рационального использования энергоресурсов, повышения степени их переработки и сокращения потерь, использования вторичных материальных ресурсов и отходов, что приводит к существенному росту экономической эффективности производства и предотвращает его вредное воздействие на окружающую среду.

8.6. Направления развития ресурсосбережения в жилищной и коммунальной сфере

Для существенного повышения эффективности функционирования жилищно-коммунального комплекса и приведения параметров качества коммунальных услуг к требованиям действующих нормативов и стандартов, в основу целенаправленной технической политики закладываются следующие основные принципы.

Экономное расходование энергоресурсов в абонентских системах. Реализация указанного принципа позволяет добиться существенного снижения расхода воды, тепловой и электрической энергии у потребителей за счет:

- установки приборов учета и эффективных современных водораспределительных приборов, санитарно-технической и запорной арматуры;
- установки энергоэффективного насосного и теплообменного оборудования, а также оборудования для автоматизации и контроля потребления услуг коммунального комплекса (например, компактных тепловых пунктов);
- снижения потерь ресурсов через наружные ограждения конструкций зданий.

Снижение потерь энергоресурсов в сетях. Основное внимание при снижении потерь в сетях уделяется повышению уровня использования (при ремонте, строительстве и реконструкции сетей) современных конструкций трубопроводов и их тепло- и гидроизоляции (труба в трубе); применению трубопроводов из современных материалов, а также разработке и реализации технологических решений по снижению расходов сетевой и подпиточной воды.

8.7. Организационно-экономическое обоснование ресурсосберегающих мероприятий

Энергетические обследования в системе ресурсосбережения. Результирующий эффект от внедрения ресурсосберегающих проектов носит, как правило, комплексный характер и зависит от реализации мероприятий энергетического, экономического и экологического характера. С этой целью предусматривается обязательное проведение совместных энергетических и экологических обследований (аудита) объектов жилья, социальной и инженерной коммунальной инфраструктуры, промышленности и транспорта муниципального образования с составлением энергетического и материальных балансов.

Энергетическое обследование представляет собой широкий круг работ, включающий приборные измерения и балансовые испытания зданий, установок, оборудования, сетей. Поэтому энергоаудит определяется как деятельность, направленная на системный поиск возможностей экономии энергии и воды, а также финансовых затрат в процессе их производства, передачи и потребления. Содержательная часть энергетического обследования определяется его программой, видами работ и глубиной исследования.

Определение экономической и экологической эффективности энергосберегающих мероприятий. Экономическая и экологическая эффективность энергосберегающих мероприятий является дифференцированным показателем позволяющим оценивать, как внутреннюю так и внешнюю (для потребителей и окружающей среды) целесообразность реализации, тех или иных научно-технических, организационных и технологических решений обеспечивающих помимо экономии энергоресурсов другие положительные (или иные) результаты.

Определение показателей энергетической и экологической эффективности энергосберегающих проектов осуществляется на основе:

- изучения структуры удельных затрат, в том числе бюджетных расходов и общественных издержек, на единицу энергоресурсов;
- оценки влияния мероприятий по экономии энергоресурсов на себестоимость их производства и распределения, а также на сроки окупаемости инвестиций привлеченных для реализации этих мероприятий;
- экологического анализа последствий реализации энергосберегающих проектов;
- анализа социально-экономических факторов территории.

8.8. Возобновляемые экологически чистые источники энергии

Истощение запасов традиционного ископаемого топлива и экологические последствия его добычи, транспортировки, переработки и сжигания в последнее время обусло-

вили повышенный интерес к альтернативным источникам энергии. К ним относят, прежде всего, энергию солнца, ветра, термальную энергию, энергию биомассы, гидроэнергию малых рек и водоемов, приливов и отливов.

В качестве приоритетных сфер приложения нетрадиционных источников энергии наибольший интерес представляет область теплоснабжения, являющаяся в настоящее время одним из наиболее емких потребителей ТЭР. Преимущества технологий теплоснабжения, использующих неисчерпаемые источники энергии, в сравнении с их традиционными аналогами, связаны не только со значительным сокращением затрат энергии в системах жизнеобеспечения, но и с их экологической чистотой, а также новыми возможностями повышения степени автономности и создания регулируемых систем тепло- и водоснабжения. Из множества известных решений, позволяющих снизить влияние топливно-энергетического и коммунального комплекса на окружающую среду, необходимо выделить следующие:

- сокращение расхода энергии в технологических процессах путем замены их новыми, с более высокими КПД;
- использование альтернативных источников энергии.

Первое решение требует, как правило, значительных капитальных вложений, а также длительного промежутка времени. Второе решение предполагает значительное сокращение либо прекращение использования угля, нефтепродуктов и других горючих компонентов органического происхождения путем замены их другими альтернативными (возобновляемыми) источниками энергии, не обладающими конечной природой.

Возобновляемые источники энергии возможно никогда не смогут полностью заменить потребление ископаемого топлива, однако, в сочетании с мероприятиями по уменьшению энергопотребления, они могут помочь снизить зависимость общества от минерального топлива и, тем самым, уменьшить рост выбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду. Они постоянно пополняются природными циклами земли и благодаря этому представляют собой неиссякаемый источник энергии.