

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ.....   | 3  |
| 1 МЕСТО ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРУКТУРЕ<br>ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ.....                  | 5  |
| 1.1 Понятие жилищно-коммунального хозяйства .....   | 5  |
| 1.2 Особенности формирования рынка жилищного фонда и жилищных услуг. .                          | 7  |
| 1.3 Жилищные проблемы и состояние жилищного фонда РФ.....                                       | 8  |
| 1.4 Анализ состояния жилищно-коммунального хозяйства России на<br>современном этапе .....       | 13 |
| 2 УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В ЖКХ.....   | 18 |
| 2.1 Управление жилищно-коммунальной сферой .....  | 18 |
| 2.2 Регулирование тарифов на услуги ЖКХ и снижение себестоимости услуг.                         | 27 |
| 2.3 Переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. ....                            | 33 |
| 3 ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ<br>ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ.....          | 40 |
| 3.1 Роль муниципальных учреждений с функциями заказчика .....                                   | 40 |
| 3.2 Совершенствование системы управления ЖКХ. Создание товариществ<br>собственников жилья ..... | 45 |
| 3.3 Итоги реформы жилищной и коммунальной сферы. ....   | 47 |
| 3.4 Проблемные вопросы реформирования и модернизации ЖКХ.....                                   | 57 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....  | 69 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....  | 71 |

боты является рассмотрение различных сторон реформирования жилищно-коммунальной сферы России, а также дальнейших перспектив реформы.

Жилищно-коммунальная реформа оказывает многостороннее влияние на различные стороны жизни нашей страны, поэтому за ее ходом следят и активно участвуют в ее проведении правительство, федеральные министерства и ведомства, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации, городов и муниципальных образований.

Актуальность и значимость вопросов, связанных с управлением жилищно-коммунальной сферы бесспорны, что и послужило причиной выбора темы дипломной работы.

Источником для написания работы послужили нормативные и законодательные акты РФ, регулирующие реформирование жилищно-коммунальной сферы России, многочисленные публикации из российской экономической периодики, посвященные вопросам реформирования ЖКХ, а также статистическая отчетность.

Переход к рынку жилья принципиально меняет роль государства в экономике. Формирование экономических отношений, основанных на законах рынка, с неизбежностью связано с проведением радикальных преобразований не только в области обмена, производства и потребления, но и в жилищной сфере.

В первой главе дано понятие жилищно-коммунального хозяйства, перечислены предприятия и службы входящие в его состав. Представлена оперативная информация о состоянии жилищно-коммунального хозяйства России на сегодняшний день. Обозначены основные причины кризиса и описана суть необходимой реформы.

Вторая глава более полно раскрывает особенности экономических процессов в жилищно-коммунальном хозяйстве России. В первом разделе главы описана зависимость изменения цен на жилищные услуги, от изменений на рынке жилищного фонда. Третья глава рассказывает о реформах, которые проводятся в Российском жилищно-коммунальном хозяйстве. Здесь оговариваются принципы совершенствования управления и механизма финансирования жилищно-коммунального хозяйства.

оползней и затопления территорий, их осушения, берегоукрепления, зелёные насаждения общего пользования, уличное освещение и др.

Многолетний опыт строительства и эксплуатации жилья в рамках государственной собственности с очевидностью показал, что государство в силу ряда причин не способно осуществлять эти задачи. Главная причина, которая действовала постоянно - недостаток материальных и финансовых ресурсов для строительства и эксплуатации жилья. Кроме того, содержание государственного жилищного фонда было убыточным, поскольку получаемая с нанимателей квартирная плата была «самой низкой в мире» и покрывала лишь незначительную часть затрат на эти цели. Фактически содержание государственного жилищного фонда осуществлялось за счет огромных дотаций, выделяемых государством и ложившихся тяжёлым бременем на бюджет. [11,29]

На заседании Правительства Российской Федерации 6 сентября 2004 г. рассмотрен вопрос "О мерах по реализации государственной политики в области развития муниципальных образований".

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается 11729 муниципальных образований, из них: городов - 592; поселков-519; городских районов и округов - 126; районов-1488; сельских округов - 9790; сельских населенных пунктов - 210.

В 11160 муниципальных образований приняты и зарегистрированы уставы, 11496 муниципальных образований имеют местный бюджет, причем в общем объеме консолидированного бюджета доходы муниципальных образований составляют около 22%, а расходы муниципальных образований - свыше 24%, в том числе на жилищно-коммунальное хозяйство - 88%.

В 10927 муниципальных образований существуют объекты муниципальной собственности, в т.ч. муниципальные предприятия - в 4917 муниципальных образованиях, муниципальный жилой фонд и нежилые помещения - в 8510 муниципальных образованиях.

Результатом нерешенности проблем, препятствующие устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований, является кризис жи-

В долгосрочной перспективе рынок жилищного фонда должен уравнивать цены на жилье с затратами на его строительство. В краткосрочной перспективе возникают отклонения по причине задержек, свойственных процессу строительства. Так, если спрос на жилье резко возрастает, а предложение жилищного фонда остается постоянным, то цены растут. Пока цены больше издержек – осуществляется ввод жилья. По мере того, как вновь введенный жилищный фонд попадает на рынок спрос удовлетворяется цены падают, приближаясь к издержкам.

Важнейший фактор, влияющий на спрос на жилищный фонд – доход (потенциальная квартплата) от приобретенной недвижимости.

Рынок жилищных услуг. Жильцы могут быть владельцами или простыми квартиросъемщиками. Спрос на жилищные услуги зависит от дохода семьи и соотношения цены жилья и стоимости других товаров (питание, одежда и т.д.).

Стоимость жилищных услуг (сумма, выплачиваемая за пользование жильем) Для квартиросъемщика – это квартплата, для домовладельца – доход от владения собственностью. Спрос на жилищные услуги зависит от уровня квартплаты, уровня доходов и числа семей. При прочих равных условиях, если растет число семей, то растет спрос на жилищные услуги, и если предложение постоянно – растет квартплата. Таковы законы рынка жилищного фонда и жилищных услуг. [9,12]

### **1.3 Жилищные проблемы и состояние жилищного фонда РФ**

Жилищно-коммунальный комплекс (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, ремонта и сохранности. Функционирование ЖКК - это обеспечение сохранности и эффективного использования жилищного фонда, бесперебойного обеспечения жилищно-коммунальными услугами, необходимыми для жизнедеятельности человека, дальнейшего повышения уровня благоустройства и санитарного состояния территорий муниципальных образований, общего комфорта проживания.

установленный уровень технического состояния недвижимости в жилищной сфере.

Постепенное снижение бюджетного финансирования и низкий уровень оплаты расходов населением (около 10% от затрат) к середине 90-х гг. привели имевшую место систему управления и эксплуатации жилых зданий к распаду. Поэтому сегодня, несмотря на то что ЖЭКи и ДЭЗы продолжают существовать, они уже не в состоянии выполнять стоящие перед ними задачи по сохранности жилищного фонда.

Около 90 млн кв. м жилья относится к категории аварийного. Более 800 млн кв. м жилых зданий (в т. ч. 300 млн кв. м, которые относятся к категории ветхого), построенных в 50-70 гг. прошлого века методом индустриального типового крупнопанельного домостроения, не отвечают растущим потребностям граждан по причине морального и физического старения.

Сегодня основными проблемами проживания в панельных домах являются: обветшание тонкой наружной оболочки фасадов; разрушение балконов; потеря теплотехнических характеристик ограждающих конструкций здания и частичное их повреждение из-за влажности, а также недостаточная их теплоизоляция.

С точки зрения современных требований они имеют недостатки. Это малогабаритность квартир; изношенность инженерной инфраструктуры и многое другое.

Это существенно отличает данные дома от вновь строящегося современного жилья, характеризующегося комфортными условиями, высоким уровнем архитектурного исполнения и индивидуальностью. Поэтому проблемы санации зданий старой застройки требуют решения в возможно короткие сроки.

Исследуя опыт ремонтно-восстановительных работ, можно констатировать следующее. При наличии в многоквартирных домах около 70% частного жилья правоотношения по совместной собственности квартировладельцев не оформлены, и здания в целом продолжают числиться в муниципальной собственности, управление жильем осуществляется муниципальными унитарными предприятиями (ДЭЗами, ЖЭКаами), которым жилые здания переданы муниципалитетами в

Исключение составляет незначительное количество альтернативных ЖЭКом структур - ТСЖ, ЖСК, МЖК и др., которые управляют (и весьма успешно) лишь 7% многоквартирных жилых зданий в России. Несмотря на недостаточное количество бюджетных средств для проведения капитального ремонта унитарными предприятиями, продолжается практика планирования этих работ.

Попытка введения в конце 90-х гг. в соответствии с ГК РФ платы населения за капитальный ремонт оказалась неудачной и была отменена Федеральным законом в мае 2003 г.

В условиях, когда монопольные структуры в жилищной сфере продолжают планировать работы по косметическому, текущему, среднему, комплексному капитальному, плановому, планово-предупредительному и т. п. ремонту, не увязывая его с основным принципом восстановительных работ: ремонт по потребности, обусловленный экономической целесообразностью, платежи за капитальный ремонт вводить преждевременно по следующим основаниям.

С введением платы граждан за капитальный ремонт дома, в котором они проживают, у местной власти, которая передает его в полное хозяйственное ведение унитарному предприятию, возникают долгосрочные обязательства, исчисляемые периодом в 30 и более лет, о проведении в доме капитального ремонта в соответствии со ст. 676 ГК РФ.

По существу, проживающие должны отдавать свои деньги жилищным организациям на срок до 30 лет (банк в таком случае берет деньги под проценты на договорной основе) без каких-либо гарантий:

- направления собранных в течение 30 лет средств на капитальный ремонт домовладения, в котором они проживают;
- использования собранных средств на капитальный ремонт данного домовладения в полном объеме суммы;
- возврата денег жителям в случае:
  - невыполнения капитального ремонта или его выполнения не в полном объеме;
  - выполнения ремонтных работ самими проживающими;

ответственность собственников жилых помещений к общему имуществу многоквартирного дома, т.е. к той части, которая является неотъемлемой его составляющей, а так же не была достигнута главная цель - передача многоквартирных домов и принадлежащих земельных участков в целом в реальное управление собственникам.

За годы преобразований проведена передача муниципалитетам государственного и ведомственного жилищного фонда. При этом доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась с 67 до 34 % за счет передачи в частую собственность. Государственное (ведомственное) жилье составляет в настоящее время 142,0 млн кв. м, или 5,1 % от всего жилищного фонда страны.

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

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

Новые подходы в жилищной политике, связанные со снятием ограничений инициативы населения, позволили уменьшить (за период 2000-2005 гг.) количество семей, стоящих в очереди на улучшение жилищных условий, с 10,2 до 3,55 млн (34,8 %) и увеличить средний показатель обеспеченности жильем по России на 2,6 кв. м (19,1 кв. м жилья на человека).

Передача жилищного фонда в муниципалитеты, с одной стороны, позволила сделать предприятия, ранее отвечавшие за его эксплуатацию, более конкурентоспособными, уменьшив затраты на его содержание, с другой - потребовала увеличения затрат у муниципалитетов на его содержание. Такие же проблемы возникли

возросла на 24 %, однако к концу 2005 г. наметилось ее снижение в связи с подъемом промышленности, появлением рабочих мест с высокими заработками в других сферах экономики. На конец года задолженность по заработной плате имели около 35 % предприятий ЖКХ, И объем суммарной задолженности превысил млрд руб. Из общей суммы задолженности по заработной плате задолженность из-за недофинансирования из бюджетов всех уровней составила в коммунальном хозяйстве 47 %.

Законом РФ от 24.12.92 № 4218-1 "Об основах федеральной жилищной политики" было определено, что к 1998 г. отрасль ЖКХ должна перейти на полную самокупаемость. Здесь кроется основная проблема жилищно-коммунального хозяйства. Перед очередными выборами в Государственную Думу депутаты, не считаясь с принятыми мерами социальной поддержки низкодоходных семей, необоснованно отодвинули время перехода отрасли ЖКХ на самокупаемость. В 1995 г. срок был изменен с 5 до 10 лет, а в 2000 г. - с 10 до 15 лет. Это существенно повлияло на состояние финансирования отрасли. Одновременно в этот же период была резко расширена система льгот на оплату услуг ЖКХ. Сейчас льготы установлены более чем для 60 % населения России.

Создалась система, когда льготы гражданам фактически оплачиваются предприятиями ЖКХ. Так, при установленном уровне оплаты услуг ЖКХ населением 50 % из-за льгот сбор "живыми деньгами" в 2002 г. составил 30 %; в 2003 г. при уровне 60 % - 35,5 %; в 2004 г. при уровне стандарта 70 % сборы с населения составили в среднем по стране 39,1 %. Все это поставило жилищно-коммунальное хозяйство на грань разрушения.

За время преобразований нормативная годовая потребность финансирования услуг ЖКХ, оказываемых населению исходя из действующих ставок и тарифов на ЖКУ, возросла к 2004 г. с 90 до 300,7 млрд руб., при этом доля оплаты населением в соответствии с установленными законодательством темпами соответственно возросла с 2 до 70 %. В то же время на конец 2004 г. из общего объема требуемых средств население покрыло 118,5 млрд руб. (39 % от затрат с учетом предоставляемых льгот и субсидий), бюджет - 123,1 млрд руб. (41 %);



## 2 УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В ЖКХ

### 2.1 Управление жилищно-коммунальной сферой

Первоосновой жизнеобеспечения населения на территории муниципального образования является местная градообслуживающая сфера - важнейшая составляющая муниципального управления, от правильности и обоснованности которого зависит эффективность развития территории в целом.

Главная цель управления градообслуживающей сферой - создание систем жизнеобеспечения, которые гарантировали бы устойчивое улучшение качества жизни населения. При разработке и реализации градообслуживающей политики следует опираться на систему взаимосвязей, главными из которых являются: сбалансированность и взаимоувязка развития, содержания и эксплуатации систем жизнеобеспечения с общей политикой социально-экономического развития муниципального образования, эффективность, оптимальность, комплексность, надежность и устойчивость функционирования ЖКК.

Основополагающим принципом выступает целенаправленность, т. е. формирование системы объективно обоснованных целей развития муниципального образования, включающих социально-экономические, градостроительные, жилищно-коммунальные, экологические.

Со степенью достижения поставленных целей связан принцип эффективности, который на местном уровне проявляется в увеличении доходной части муниципального бюджета, эффективном расходовании средств бюджета на нужды ЖКК и повышении качества жизни населения.

В условиях рыночного ведения хозяйства важное место при обосновании социально-экономической политики занимают принципы оптимальности и вариантности, что предполагает необходимость разработки сценарно-альтернативных вариантов программ развития муниципального образования и выбора наиболее эффективной программы с позиции "затраты - результаты".

В то же время механизм формирования наиболее эффективного варианта политики развития муниципального образования напрямую связан с соблюдением

общественными рычагами влияния на муниципальные службы и учреждения, в т. ч. участвуя в планировании развития территорий и контроле качества предоставления градостроительных услуг.

Для обеспечения эффективного функционирования жилищного фонда и систем жизнеобеспечения необходимо использование системного подхода (рисунок 2.1.), учитывающего 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 высокий уровень платежей за жилищно-коммунальные услуги;
- создании и обеспечении условий функционирования "здорового дома", повышении качества жилищно-коммунальных услуг и снижении их удельной стоимости, поэтапном переходе 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, мониторинга жилищного фонда (текущее обслуживание, ремонт), обеспечения надежности и устойчивости функционирования инженерной инфраструктуры.

"Здоровый дом" - это здание, которое спроектировано и построено для обеспечения на конкурентоспособной основе безопасных и функционально целесообразных условий проживания или работы людей. Его отличают высокое качество, прочность и экономичность..

**Комплексный подход**

Рисунок 2.2-Процесс обновления жилищного фонда с позиции комплексного подхода

Городское хозяйство представляет собой сложный комплекс предприятий, служб, инженерных сооружений и сетей, расположенных на территории города и предназначенных для удовлетворения жизненно важных коммунальных, бытовых, материальных и социально-культурных потребностей населения. В состав городского хозяйства, кроме жилищно-коммунального комплекса, входят предприятия бытового обслуживания, связи, сферы торговли и общественного питания, здравоохранения, просвещения и культуры, социального обеспечения.

Важнейшей составной частью городского хозяйства является ЖКК, который включает:

- жилищный и нежилой фонд, управляющие и подрядные строительные, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные организации;
- бытовое обслуживание (банно-прачечное хозяйство, гостиничное хозяйство, ритуальное обслуживание);
- инженерную инфраструктуру и ресурсоснабжение;
- санитарно-технические предприятия (водопровод и канализация, службы по уборке городских территорий и санитарной очистке домовладений, сбор, транспортировка и утилизация бытовых отходов);
- энергетические предприятия (электросети, газовое хозяйство, тепловые сети, городской пассажирский транспорт);
- инфраструктуру внешнего благоустройства города (зеленые насаждения, мосты, дороги и тротуары, уличное освещение, водоемы, малые архитектурные формы, пешеходные переходы и эстакады). Таким образом, ЖКК представляет собой многопрофильное хозяйство, обслуживающее несколько подотраслей, охватывающих более 30 видов деятельности.

Условия комфортного проживания населения и работы предприятий города обеспечиваются путем надежного и бесперебойного обслуживания, предоставления коммунальных услуг, а также посредством реализации процессов обновления жилищного фонда. Динамика развития ЖКХ определяется совокупностью количественных и качественных показателей или индикаторов.

го контроля за безаварийной работой оборудования, проведения требуемых ремонтов, наличия разветвленного сетевого хозяйства, правильного учета и точности расчетов за предоставляемые услуги;

- наличие естественных монополий в рыночной экономической среде.

В своей деятельности по жизнеобеспечению муниципальных образований органы местного самоуправления руководствуются: Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, Законом РСФСР "О приватизации жилищного фонда в РСФСР", постановлением Верховного Совета РФ "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность".

В процессе рыночных преобразований принятыми нормативно-правовыми аспектами предусмотрено следующее закрепление полномочий:

- на федеральном уровне формируется законодательная и нормативно-методологическая база, регулирующая процессы развития жизнеобеспечения территорий;

- на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется конкретизация законов и решений с учетом специфики территорий, разрабатываются территориальные аспекты градообслуживающей политики, принимаются и финансируются региональные программы, проекты;

- на уровне муниципального образования, в т. ч. через органы местного самоуправления, осуществляется реализация задач по наиболее полному удовлетворению потребностей населения в качественной среде проживания.

Предполагается выделить три уровня детализации общей цели управления муниципальной собственностью:

- первый уровень - общее представление цели развития, экономическая сущность которой представляет собой расширенное воспроизводство муниципальной собственности. Наиболее целесообразная форма представления - концепция;

Таблица 2.1-. Структура затрат

| № п/п | Затраты                                     | Доля в тарифе, % |         |
|-------|---|------------------|---------|
|       |   | 1992 г.          | 2004 г. |
| 1     | Материальные затраты, всего                 | 45               | 56      |
| 1.1   | Первичные энергоресурсы (газ, мазут, уголь) | 20               | 25      |
| 1.2   | Вторичные энергоресурсы (электроэнергия)    | 16               | 20      |
| 1.3   | Сырье, материалы                            | 9                | 11      |
| 2     | Заработная плата                            | 19               | 21      |
| 3     | Ремонтный фонд                              | 9                | 5       |
| 4     | Амортизация                                 | 11               | 4       |
| 5     | Прочие расходы, всего                       | 16               | 14      |
| 5.1   | В т. ч. налоги                              | 14               | 13      |

В переходный период 1997-2004 гг. населению к оплате предъявлялась только часть ЭОТ (35, 50, 60% и т. д.), остальные средства (65,50,40% ЭОТ и т. д.) должны были дотироваться предприятиям ЖКХ из бюджета (см. рисунок 2.1).



Рисунок 2.1- Уровень оплаты ЖКУ населением.

Например, в 1997 г. в целом по России эта величина должна была составлять около 180 млрд руб. Фактически на эти цели было направлено порядка 117 млрд руб., или 66% потребности.

тарифов, безусловно, способствует хотя и незначительному (доли процента), но увеличению инфляции.

Поэтому такое большое значение придается принятому в составе "жилищного пакета" закону, определяющему порядок установления цен и тарифов на услуги ЖКХ.

Нормы Федерального закона от 30.12.04 № 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса"\* изменяют ранее существовавший затратный принцип формирования тарифов на коммунальные услуги на программно-целевой; разграничивают полномочия по установлению тарифов на отдельные виды услуг между субъектами Российской Федерации (тепло, горячая вода, электроснабжение) и муниципальными властями (водоснабжение, водоотведение и утилизация твердых бытовых отходов), а также закрепляют за муниципалитетами функции по установлению величины платы за присоединение к сетям инженерной инфраструктуры и инвестиционных добавок к этим тарифам.

Для своевременной реализации и применения указанного Федерального закона в ближайшее время Правительством РФ будет утвержден ряд нормативных правовых актов:

- "Об утверждении правил регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса";
- "Об утверждении порядка взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса" (уже внесен в правительство);
- "Об утверждении правил заключения и исполнения публичных договоров, заключаемых при подключении к системам коммунальной инфраструктуры";
- "Об утверждении порядка определения условий деятельности организаций коммунального комплекса, изменение которых влияет на стоимость товаров и услуг организаций коммунального комплекса";

Российской Федерации, а надбавки к этим тарифам - органами местного самоуправления.

С появлением нового понятия "тариф на подключение" в сфере регулирования тарифов организаций коммунального комплекса одно из перечисленных постановлений утверждает типовую форму договора, заключаемого при подключении вновь строящихся (реконструируемых) объектов к системам коммунальной инфраструктуры и регламентирует процесс взаимодействия участников соглашения (органа регулирования, организации коммунального комплекса и организации-застройщика), порядок и условия подключения здания, строения, сооружения, иного объекта к системе коммунальной инфраструктуры, порядок внесения платы за подключение лицами, осуществляющими строительство и (или) реконструкцию здания, строения, сооружения, иного объекта, и порядок распределения указанной платы между организациями коммунального комплекса, реализующими программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

Необходимость контроля со стороны государства за тарифами и надбавками в ЖКХ обусловлена деятельностью организаций коммунального комплекса, непосредственно связанной с жизнеобеспечением населения и оказывающей существенное влияние на работу сектора промышленности и услуг, и имеет своей целью соблюдение порядка установления тарифов и надбавок, их оптимизацию, обоснованность величины и правильность применения этих тарифов и надбавок. В связи с этим должен быть определен и федеральный орган исполнительной власти, полномочный осуществлять такие функции контроля и надзора.

Решение задачи снижения себестоимости жилищно-коммунальных услуг включает в себя два основных направления: Регулирование деятельности естественных локальных монополистов; организация ресурсосбережения. Регулирование деятельности локальных естественных монополий по поставке коммунальных услуг направлено на регулирование цен на поставку услуг естественных монополистов; внедрение альтернативных технологий.

Практика регионов России показывает, что цены на поставку услуг естественных монополистов оказываются искусственно завышены путем увеличения



тему оплаты жилья и коммунальных услуг -2005 г. (только Москва утвердила программу реформирования до 2008 г.).

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

Федеральный стандарт стоимости ЖКУ на 1 кв. м устанавливает оптимальную величину экономически необходимых затрат на производство услуг ЖКХ с учетом предусмотренных Концепцией реформы ЖКХ организационно-технических мероприятий по снижению издержек (ценовое регулирование на основе финансовой и технологической экспертизы тарифов, энергосбережение и учет потребляемых и отпускаемых ресурсов, создание эффективных собственников жилья, формирование договорных отношений на основе конкурсного отбора подрядчиков и др.). В 2000 г. он составил 13,34 руб. при установленном 12,8 руб. При этом по субъектам Федерации:

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

Федеральный стандарт уровня оплаты ЖКУ населением применяется исключительно как инструмент межбюджетных отношений и стимулирует территории к поэтапному переходу отрасли в бездотационный режим функционирования. За 2000 г. средний по России уровень оплаты ЖКУ составил 62,3 % от стоимости при установленной величине 70 %.

Федеральный стандарт доли платежей граждан в совокупном доходе семей устанавливает предельную величину затрат, которая может быть направлена до-

Как видно из таблицы, за указанный период наблюдался неуклонный рост тарифов для населения на основные виды ЖКУ, в т. ч. по видам услуг: плата за электроэнергию - в 42,7 раза; за отопление - в 144,9; за сетевой газ - в 148,6; за водоснабжение и водоотведение - в 226; за жилье - в 333 раза.

С 1998 г. изменение тарифов на основные виды ЖКУ шло опережающими темпами по сравнению с общим изменением потребительских цен, т.е. жилищно-коммунальные услуги становились для населения относительно дороже по сравнению с другими товарами и услугами на протяжении всего периода экономических реформ. При этом необходимо отметить, что разница в темпах роста, а также в дифференциации уровня тарифов для населения по основным ЖКУ внутри субъектов Федерации во многом объясняется отсутствием на региональном и муниципальном уровнях системы регулирования цен (тарифов).

Таблица 2.2-Изменения в структуре платежей населения за основные виды ЖКУ

| Платежи населения за ЖКУ (в расчете на 1 чел, в месяц) | 1998г  | 1999г | 2000г | 2001г | 2002г | 2003г | 2004г | 2005г |
|--|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | Удельный вес от общей суммы платежей населения за ЖКУ, % |       |       |       |       |       |       |       |
| Оплата жилья   | 9  | 23    | 22    | 22    | 23    | 25    | 27    | 23    |
| Плата за отопление                                     | 24   | 39    | 39    | 38    | 36    | 34    | 31    | 38    |
| Плата за водоснабжение и канализацию                   | 9  | 14    | 16    | 18    | 17    | 17    | 16    | 15,8  |
| Плата за электроэнергию                                | 53   | 23    | 19    | 18    | 18    | 18    | 19    | 15,7  |
| Плата за сетевой газ                                   | 5  | 1     | 4     | 4     | 6     | 6     | 7     | 7,5   |
| Итого сумма платежей населения за ЖКУ                  | 100  | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |

Как видно из таблицы, за период с 1998 по 2005 г. в структуре платежей населения увеличилась (в 3 раза) доля оплаты жилья и сократилась доля оплаты ус-

ет, экономить до 30 % энергоресурсов.

Проведенная в ряде муниципальных образований Российской Федерации экспертиза тарифов выявила и позволила снизить необоснованные суммарные затраты на 1 кв. м жилья на 18-20 %. Предпринимаемые меры по реорганизации структур управления, демонополизации, развитию конкуренции и энергосбережению позволили в 62 регионах обеспечить стандарт стоимости содержания 1 кв. м жилья ниже, чем предусмотрено федеральным стандартом на 2005 г., и в целом по Российской Федерации снизить расходы на содержание жилья на 0,2руб.

Программа предоставления адресных жилищных субсидий имеет важное значение при переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и в настоящее время успешно реализуется во всех регионах страны. Реальное число получателей жилищных субсидий в течение последних трех лет в 3-4 раза ниже расчетной величины (25 %), определенной на основе статистических данных о доходах. Таким образом, опасение, что в условиях сегодняшней ситуации с учетом доходов населения службы жилищных субсидий захлестнет поток заявителей, не подтверждается практикой.

Потенциальная возможность населения полностью оплачивать потребляемые ЖКУ подтверждается тем, что в ряде регионов Российской Федерации, например в Хабаровском крае, высокая стоимость жилищно-коммунальных услуг, обусловленная географическими и климатическими факторами, сочетается с достижением наиболее высокого уровня покрытия издержек за счет платежей населения (Хабаровский край - 60 % от полной стоимости услуг). Ставки и тарифы, установленные на сегодня в Якутии, Хабаровском крае или на Сахалине, были бы достаточны для покрытия 100% затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг в большинстве регионов Европейской России.

Одновременно с центрами субсидий в соответствии с постановлением Правительства РФ от 02.08.99 № 887 "О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения" создаются расчетно-кассовые центры, совмещающие в себе функции расчета коммунальных платежей, начисления субсидий и контроля суммарного платежа в пределах уста-

### 3 ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

#### 3.1 Роль муниципальных учреждений с функциями заказчика

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

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

Решение этих задач обеспечивалось Указом Президента Российской Федерации от 29.03.2000 № 432 "О развитии конкуренции при предоставлении услуг по эксплуатации и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов".

К настоящему времени удалось достигнуть определенных положительных результатов. Если на 1 января 2005 г. в субъектах Российской Федерации функционировало менее 1 тыс. служб заказчиков, то к настоящему времени их создано около 3,5 тыс. Учитывая, что службы заказчика целесообразно создавать в круп-

зяйства, формирующие собственную нормативную базу проводимых преобразований на основе разработанных за этот период на федеральном уровне более 130 законодательных и нормативных документов» макетов программ реформирования ЖКХ.

В процессе проводимых рыночных преобразований сложилась достаточно парадоксальная ситуация: 2,7 млрд кв. м жилья оценивается в 4,1 трлн руб., в то время как при продажной среднерыночной цене жилья на рынке недвижимости 200-400 долл. США за кв, м (для элитного жилья в 3 и более раз выше) этот вид недвижимости оценивается в сумму 151,2-297 трлн руб. Данный показатель в 35-50 раз превышает балансовую статистическую оценку имеющейся недвижимости и позволяет более взвешенно оценить масштабы и стоимость работ по сохранению, содержанию и ремонту недвижимости в ЖКХ.

В то же время объекты коммунального назначения, оцениваемые по остаточной балансовой стоимости в сумме 649 млрд руб., с рыночных позиций имеют значительно большую стоимость. Это подтверждается тем, что объем оказываемых услуг постоянно растет, и их сумма оказывается практически равной половине остаточной стоимости основных фондов.

Износ основных технических объектов оценивается в 50-60 %, преобладает износ инженерных сетей и внутридворовых и домовых коммуникаций, износ же жилищного фонда, как менее интенсивно используемой недвижимости, несколько ниже и в среднем составляет 41 -51,3%.

К началу 2005 г. степень износа основных фондов коммунального хозяйства составила: по теплоснабжению - 56,7 %, водоснабжению - 54 %, электрических сетей - 68 %. Ежегодный объем инвестирования в развитие коммунального хозяйства сокращается на 15-16 %. при росте инвестиций в экономику в целом на 4,5 %.

В соответствии с федеральными программами социально-экономического развития регионов в инженерную инфраструктуру инвестируется около 0,17 млрд руб., примерно 0,15 млрд руб. инвестируется по федеральной программе "Обеспечение населения питьевой водой", однако по сравнению с общими инвестициями в ЖКХ 2000-2005 гг. это незначительные суммы (табл. 3.1).

Красноярск; Казань - по подготовке инженерной инфраструктуры для нового строительства в объеме примерно 4,2 млрд руб.

В городах Нальчик, Находка, Печора, Петрозаводск, Орел, Псков, Гагарин, Воткинск, Чебоксары, Сочи, Канск, Волхов, Вологда, Тобольск, Астрахань - по реконструкции систем водоснабжения и водоотведения на сумму примерно 3,5 млрд руб.;

В городах Мытищи, Дубна, Сызрань, Нерюнгри, Кострома, Казань, Красноярск, Волгоград, Тамбов - пореконструкции систем теплоснабжения на сумму около 2,4 млрд руб.;

В городах Малоярославец, Тверь, Волгоград, Уфа, Краснодар, Новороссийск - в стадии реализации находятся проекты по передаче в доверительное управление систем водоснабжения сроком до 25 лет с инвестиционной составляющей (по требованию городов) порядка 12,0 млрд руб.

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

Кроме того, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 12.12.05 № 200-р ведутся переговоры о привлечении займа для финансирования проекта городского теплоснабжения.

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

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

Ведутся работы по подготовке программ ликвидации ветхого и аварийного жилья.

органы. Одной из главных целей реформы является демонополизация жилищно-коммунального хозяйства и формирование рынка услуг. Для достижения этой цели необходимо: Разделение функций заказчика и подрядчика на предоставление жилищно-коммунальных услуг; Внедрение конкурсного отбора подрядных организаций во все сферы жилищно-коммунального хозяйства. Служба заказчика должна постепенно превращаться в управленческую компанию. Служба заказчика должна являться управляющей структурой как в области обслуживания жилья и других объектов, так и в области их теплоэнергоснабжения.

Введение договорной формы взаимоотношений как между собственником и муниципальной службой заказчика, так и между подрядными организациями, позволяет перевести сферу управления жилищно-коммунальным хозяйством на более высокий уровень. Материальная ответственность за нарушение договорных обязательств приводит к значительному улучшению качества содержания и обслуживания жилищного фонда.

Практика регионов России показала, что создание конкурентной среды в сфере управления жилищным фондом между управляющими компаниями различных форм собственности также ведет к повышению качества жилищно-коммунальных услуг и сокращению затрат на содержание жилищного фонда, однако, на сегодняшний день система бюджетного финансирования службы заказчика не позволяет развиваться рыночным отношениям в сфере управления жилфондом.

Это связано, прежде всего, с тем, что при финансировании из бюджета, служба заказчика создается с минимальным количеством персонала, что в свою очередь, связано с сокращением бюджетных расходов. Управляющая компания должна быть самокупаемой, а количественный состав персонала должен определяться исходя из реально поставленных задач. В перспективе только собственник жилья должен выбирать того, кому доверит он управление своей собственностью и сколько он будет за это платить. С другой стороны, в сферу интересов управляющей компании нового типа должны попасть не только жилые дома и придомовые территории, но и вполне логично - другая инфраструктура микрорайонов и

на рынке производства, и система оказания жилищно-коммунальных услуг (см. рисунок).

Преобладающее количество хозяйствующих субъектов относится к сфере малого предпринимательства. Наконец 2005 г. ими производилось работ (услуг) на сумму более 20 млрд руб., или около 6 % объема услуг в ЖКХ. Наибольшее количество таких предприятий функционирует в сфере капитального и текущего ремонта жилищного фонда (около 80 %).

Важным элементом реализации программы демонополизации стало дальнейшее акционирование организаций в ресурсоснабжающих отраслях городского хозяйства, в сфере дорожного хозяйства и благоустройства, коммунально-бытового обслуживания. Так, доля акционерных обществ составляет (%):

|   |    |
|---|----|
| водопроводно-канализационное хозяйство- | 17 |
| теплоэнергетика -                       | 37 |
| дорожное хозяйство и благоустройство -  | 50 |
| ритуальное обслуживание -               | 70 |
| жилищное хозяйство -                    | 8  |

Как показывает опыт, изменение формы собственности имеет положительные результаты только в том случае, если акционирование предприятий осуществляется на основе глубокого финансово-экономического анализа их деятельности, финансовой заинтересованности каждого работника и целенаправленной работы коллектива и его руководителей для развития своего предприятия.

Практика функционирования акционерных обществ в Анжеро-Судженске Кемеровской области, Троицке и Мытищах Московской области, Уфе, Пскове, Омске, Самаре, Новгороде Великом, Новочеркасске и Азове Ростовской области и других городах доказывает перспективность этой работы. Здесь не только самостоятельно (в основном за счет внебюджетных источников) ведется техническое перевооружение предприятий без особого расчета на городские "капитальные вложения", но и успешно решаются юридические и экономические проблемы, чтобы не допустить банкротства, и др.

Такие предприятия выживают в этой сложной правовой, политической и



разностью их хозяйственно-финансовой деятельности, в том числе меньшим количеством налогов из-за отсутствия внутрихозяйственных оборотов;

- основная деятельность по реструктуризации предприятий этого сектора экономики была связана с приведением их организационной структуры в соответствие с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации.

Наиболее распространенная организационно-правовая форма создаваемых муниципалитетами хозяйствующих субъектов в жилищно-коммунальном хозяйстве - муниципальные унитарные предприятия. В муниципальных образованиях Российской Федерации насчитывается 11,6 тыс. унитарных предприятий, основная деятельность которых не всегда отвечает интересам учредителей. В число действующих унитарных предприятий входят и те, которые подлежат приватизации в соответствии с местными программами, но не приватизированные по ряду причин (в основном из-за того, что в этом случае потребуются соблюдение цивилизованных гражданских правоотношений с субъектами хозяйствований).

В то же время предусмотренная гражданским законодательством организационно-правовая форма унитарного предприятия и институт права хозяйственного ведения имеют ряд отрицательных последствий.

Среди правомочий собственника в отношении имущества, переданного в хозяйственное ведение, ГК РФ прямо не установлено право собственника на изъятие такого имущества. В соответствии с п. 2 ст. 296 ГК РФ собственник имущества, переданного в оперативное управление, "вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество". При этом, однако, в отношении имущества, переданного в хозяйственное ведение, такой прямой оговорки в ГК РФ не содержится.

Вмешательство собственника в деятельность предприятий, которым имущество было передано в хозяйственное ведение, вне установленного круга полномочий в соответствии с ГК РФ считается неправомерным. Муниципальное образование как учредитель унитарного предприятия обладает перечисленными в п. 1

Организационно-правовая форма ряда унитарных предприятий, созданных до вступления в силу ГК РФ, не предусмотрена действующим законодательством.

Нормативно-правовая база, определяющая цели и задачи создания унитарных предприятий, а также порядок их функционирования, недостаточны. На местах отсутствует полный реестр унитарных предприятий с информацией об их активах и основных результатах финансово-хозяйственной деятельности.

Унитарные предприятия по определению являются коммерческими, т. е. ориентированными на достижение прибыли, со специальной правоспособностью, выражающейся в четком установлении предмета и целей деятельности. На самом деле, как правило, муниципальные унитарные предприятия создаются для оказания социально значимых услуг, в значительной мере дотируемых из муниципальных бюджетов и частично - из бюджетов других уровней, в связи с чем говорить о прибыльности и ориентированности на прибыль вряд ли уместно. Муниципальные образования - учредители - зачастую игнорируют

В требование ГК РФ о специальной правоспособности, включая в уставы муниципальных унитарных предприятий любые виды деятельности.

Наконец, унитарные предприятия отвечают по своим долгам всем имуществом, в том числе переданным на праве хозяйственного ведения ( т. е. муниципальной собственностью).

При недостаточности имущества предприятия для погашения долгов в случае указаний учредителя, повлекших убытки унитарного предприятия, а также когда это предусмотрено его уставом, возникает субсидиарная ответственность учредителя - муниципального образования по долгам унитарного муниципального предприятия. Кроме того, ст. 26 и 27 Закона РФ от 08.01.98 № 6-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" устанавливается обязанность учредителя - муниципального образования - принимать меры к предупреждению банкротства унитарного муниципального предприятия.

На практике широкие полномочия руководителей унитарных предприятий в отсутствие действенных инструментов и порядка управления, контроля и мотивации руководителей вызывают:

ятиями, в том числе связанных с большей управляемостью, подконтрольностью, ограничением ответственности по долгам.

Создание таких хозяйствующих обществ приблизит решение еще одной очень важной проблемы, связанной с реформированием жилищной сферы, - появление собственников жилья, управляющих компаний (домовладельцев) на муниципальном жилье. Это, по существу, та сфера городской экономики, где унитарные предприятия наносят наибольший ущерб муниципальному имуществу (жилому фонду), имиджу муниципальной власти и формируют негативное отношение населения к реформе ЖКХ. Для решения этой проблемы на федеральном уровне необходимо:

внести изменения в гражданское законодательство (ст. 66 и 124 ГК РФ) в части права муниципальных образований на создание хозяйственных обществ и участие в таких обществах, имея в виду закрепление этого права за муниципальными образованиями;

дополнить ст. 295 ГК РФ ч.3 следующего содержания: "Собственник имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения, вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению";

внести изменения в ст. 113 ГК РФ, предусмотрев создание в унитарном предприятии наряду с руководителем (директором) коллегиального органа управления, полномочия которого аналогичны полномочиям наблюдательного совета (совета директоров) акционерного общества с учетом специфики унитарного предприятия;

дополнить п. 1 ст. 31 Закона РФ от 28.08.95 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" словами: "осуществляют контроль за деятельностью таких предприятий, учреждений и организаций в порядке, определяемом федеральным законодательством и нормативными актами местного самоуправления, не противоречащими федеральному законодательству, а также в случаях и в порядке, предусмотренных федеральным законодательством, участвуют в управлении такими предприятиями, учрежде-

утвердить порядок принятия решений о применении мер ответственности к руководителям предприятий (вплоть до расторжения контракта) за невыполнение требований при подготовке предложений о способе достижения цели и задач управления унитарными предприятиями и несоответствие результатов деятельности предприятий утвержденным в установленном порядке основным экономическим показателям;

утвердить, цели и программы (план, бизнес-план) деятельности унитарного предприятия, конкретизировать способы достижения целей деятельности, определяющие основу взаимодействия между муниципалитетом и руководителем унитарного предприятия (управляющим муниципальным имуществом, находящимся в хозяйственном ведении или оперативном управлении). Невыполнение такой программы (плана, бизнес-плана) является основанием для привлечения к ответственности руководителя;

установить порядок отчетности руководителей унитарных предприятий о ходе выполнения утвержденной программы (плана, бизнес-плана), который предусматривает требования к форме, полноте отчета, порядку их рассмотрения и утверждения. Непредставление отчетов влечет за собой те же последствия, что и непредставление программы (плана, бизнес-плана);

установить порядок принятия управленческих решений при невыполнении программы (плана, бизнес-плана) или недостижении поставленных целей деятельности унитарного предприятия. При обосновании невозможности достижения цели или невозможности выполнения программы (плана, бизнес-плана) могут приниматься решения о реорганизации, ликвидации унитарного предприятия, о приватизации муниципального имущества, об изменении программы (плана, бизнес-плана). В противном случае отраслевыми органами муниципальной власти должны применяться меры ответственности к руководителям унитарных предприятий и учреждений. Назначение руководителя должно производиться на конкурсной основе;

проводить аттестацию руководителей унитарных предприятий с использованием современных методов оценки качества менеджмента. При этом в состав

лансовая стоимость только по основным направлениям деятельности составляет более 4,2 трлн руб.

Принимая во внимание то, что площадь жилищного фонда в стране будет расти и одновременно будет увеличиваться степень благоустроенности жилья, можно прогнозировать дальнейшее увеличение жилищно-коммунального сектора в экономике страны.

В Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин выделил три наиболее актуальные задачи на ближайшее время. Это - обеспечение населения страны качественным недорогим жильем, качественным образованием и медицинским обслуживанием. Поставлена задача, чтобы к 2010 г. обеспечить такие условия, которые позволили бы каждой третьей семье приобрести квартиру за счет собственных средств и помощи жилищного кредитования. С этой целью предстоит активизировать работу по развитию ипотечного жилищного кредитования и привлечению институциональных инвесторов в ипотечное строительство жилья. Одновременно предстоит решать проблему ветхого и аварийного жилья, отдельно прорабатывать механизмы обеспечения жильем молодых семей.

От того, в каких условиях живет человек, зависят его здоровье, настроение, работоспособность.

Приходится признать, что состояние жилищного фонда в стране в настоящее время не может считаться удовлетворительным. Недостаточными темпами проводится капитальный ремонт: при нормативной потребности в ремонте в 4-5% в среднем ежегодно ремонтируется лишь 0,3% жилья. Более 290 млн кв. м жилья, или 11%, нуждаются в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании коммунальных квартир для посемейного проживания. Еще 250 млн кв. м, или 9%, требуют реконструкции. В неблагоустроенных квартирах проживают около 40 млн человек; в ветхом и аварийном жилищном фонде - 5 млн человек.

Несмотря на предпринимаемые в последние годы усилия, все еще не удалось решить проблему воспроизводства основных фондов жилищно-коммунального хозяйства. В отрасли велики затраты и прямые потери ресурсов, которые ложатся тяжким бременем на потребителей услуг и бюджет. Поэтому очевидно, что ком-

Говоря о проводимых преобразованиях в отрасли, нельзя не остановиться на показателях исполнения федеральных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг, которые являются ключевыми моментами мониторинга реформы жилищно-коммунального хозяйства.

В соответствии с Федеральным законом от 06.05.03 № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" и другие законодательные акты

Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» федеральные стандарты будут играть определяющую роль в выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов Федерации через механизмы межбюджетных отношений и определение объемов софинансирования расходов на субсидии и компенсаций расходов на предоставленные льготы.

Сегодня стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья по установленным на местах экономически обоснованным тарифам в среднем по России составляет 29,5 руб. в месяц.

В то же время средства, получаемые на финансирование жилищно-коммунального хозяйства от населения, уже сегодня являются основным источником покрытия расходов предприятий ЖКХ. Поэтому необходимо придавать большое значение проведению на местах взвешенной и сбалансированной тарифно-ценовой политики.

В целом по стране около 15% граждан (а точнее, 14,9%) являются участниками программы адресной социальной помощи при оплате жилищно-коммунальных услуг, сумма субсидий составляет порядка 30 млрд руб.

Федеральный закон № 52-ФЗ внес серьезные изменения в принципы расчета субсидий, устанавливая практически для каждой семьи, имеющей доходы ниже прожиточного минимума, индивидуальную максимально допустимую долю собственных расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, зависящую напрямую от среднедушевого дохода семьи.

В 2003 г. в 19 субъектах Федерации проводился эксперимент по внедрению новой экономической модели реформы ЖКХ, в условиях которого коренным об-

Не возмещаются в полном объеме так называемые выпадающие доходы. Так, за минувший год по причине несбалансированных решений в тарифном регулировании и неисполнения бюджетами своих обязательств по софинансированию услуг, оказываемых населению, отрасль недополучила 17,2 млрд руб., недофинансирование льгот составляет 15,8 млрд руб. Недоплата за потребленные коммунальные услуги организациями бюджетной сферы - 22 млрд руб. В результате предприятия жилищно-коммунального комплекса в прошлом году недополучили около 80 млрд руб., примерно 65% предприятий оказались убыточны и находятся на грани банкротства. Объем просроченной кредиторской задолженности предприятий ЖКХ составил на 1 января текущего года 155 млрд руб., дебиторской - 200,8 млрд руб.

Как следствие, имеет рост непокрытый долг перед кредиторами: задолженность перед бюджетом и внебюджетными фондами по налогам и сборам за 2003 г. составила 88,8 млрд руб., перед организациями энергетического комплекса - 60 млрд руб.

В целях комплексного решения экономических проблем, накопившихся в отрасли жизнеобеспечения, был разработан проект Федерального закона "О финансовом оздоровлении организаций жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации", устанавливающий правовые основы, общие принципы и условия проведения мероприятий, предусматривающих обязательность консолидированного решения всех кредиторов ЖКХ по условиям проведения реструктуризации.

Принятие закона о финансовом оздоровлении будет иметь положительные социально-экономические последствия, поскольку позволит реально изменить экономическую ситуацию в отрасли и продолжить дальнейшее ее реформирование. В то же время надо принять во внимание, что комплекс мер по финансовому оздоровлению организаций ЖКХ тесно связан с реформой местного самоуправления и реформой системы межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Несовершенен экономический механизм, отсутствует заинтересованность предприятий в экономии финансовых, материальных и трудовых ресурсов, недостаточна степень оснащенности предприятий средствами автоматизации, приборами учета и контроля отпуска и потребления коммунальных услуг.

На протяжении последнего десятилетия капитальный ремонт, модернизация и материально-техническое обеспечение объектов ЖКХ осуществлялись по остаточному принципу. И до сих пор в большинстве регионов отсутствует последовательная техническая политика. В порядке софинансирования региональных и местных программ значительная часть ресурсов Федеральной адресной инвестиционной программы уже с 2004 г. направляется в города и населенные пункты, в которых создано критическое состояние объектов инженерной инфраструктуры, значительный дефицит тепла и воды. Однако необходимо сказать, что средства, выделяемые из федерального бюджета на модернизацию объектов коммунального хозяйства, невелики. На текущий год, в частности, запланировано к выделению только 903,3 млн руб.

На основании проведенного анализа Госстроем России подготовлены предложения Правительству РФ по увеличению объемов финансирования работ по модернизации объектов ЖКХ из федерального бюджета до 10 млрд руб. ежегодно, но бюджетные возможности государства весьма ограничены. В этой ситуации

более реальной и действенной мерой видится создание условий прихода частных инвестиций для модернизации ЖКК путем заключения инвестиционных соглашений. А это, в свою очередь, требует принятия новых законодательных решений.

Существенное место в деятельности правительства и федеральных органов исполнительной власти сегодня занимает реализация подпрограммы "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда". В 2003 г. из федерального бюджета на реализацию этой подпрограммы было выделено 1 млрд 348 млн руб., на 2004 г. запланировано 1 млрд 347 млн руб., на 2005 г. предусматривается заявить более 17 млрд руб. Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству надеется, что и Правитель-



выглядит своевременным, оправданным и перспективным. Потенциально жилищно-коммунальное хозяйство является одной из самых привлекательных отраслей экономики. Уже сейчас около 16-25% коммунальных предприятий водо-, тепло-, электроснабжения имеют частную или смешанную форму собственности (акционировались, приватизировались или выкуплены). В теплоснабжении их насчитывается почти 30%, предприятия совместной формы собственности с участием иностранного капитала составляют около 1%, 13% тепловых сетей и теплоисточников принадлежат частным компаниям. Более четверти отпускаемого тепла приходится на частные предприятия различных форм собственности, 37% услуг электроснабжения и 17% услуг водоснабжения оказываются частными и смешанными предприятиями.

На рынке производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг уже работают ОАО "Российские коммунальные системы", "Межрегионгаз", компании финансово-промышленных групп "Ренова", "Интеррос" и др.

При этом необходимо подчеркнуть, что при реализации инвестиционных проектов органы исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, предприятия ЖКХ и бизнес-структуры должны исходить из основного критерия - соблюдение баланса между текущей доходностью и ростом стоимости бизнеса. И самое главное - чтобы риски при этом были оправданными, а сам бизнес - прозрачным и легальным.

Государственная политика при реализации инвестиционных соглашений должна строиться на приумножении и обновлении муниципальной собственности и эффективном управлении объектами коммунального хозяйства управляющими компаниями и частными операторами. Целью привлечения частного бизнеса

должно стать ускорение реформирования и модернизации жилищно-коммунального хозяйства, развитие инфраструктуры, скорейшее внедрение новых технологий и в конечном итоге - улучшение качества услуг при снижении их стоимости.

Следует отметить, что несовершенство действующего законодательства не только препятствует проникновению частной инициативы в ЖКХ, но и сдержива-

ный и не всегда оправданный уход государства из сферы ЖКХ, перекладывание проблем на органы местного самоуправления, несовершенство и неполноту законодательства, отсутствие комплексного подхода к реформированию отрасли.

Необходимость активного участия государства в процессе реформирования и обеспечения устойчивого функционирования ЖКХ определяется тем, что отрасль является не просто одним из секторов экономики, но - сферой жизнеобеспечения, обуславливающей состояние национальной безопасности. Поэтому государство в полной мере должно нести ответственность перед гражданами за результаты деятельности отрасли.

тает средств на текущее содержание инженерной инфраструктуры городов. За последние годы сумма средств из бюджетов всех уровней, направляемая в жилищно-коммунальное хозяйство, практически не меняется и составляет порядка трети от годовой потребности.

По мере перехода к полной оплате ЖКУ потребителями отрасль становится инвестиционно привлекательной. И чем быстрее мы преодолеем этот рубеж, тем скорее станет понятной и прозрачной экономика предприятий, требующих значительных финансовых ресурсов для модернизации основных фондов.

- 13.Макарьева В.И. Анализ финансово-хозяйственной деятельности предприятий коммунального хозяйства. – М.: «Налоговой вестник», 2003.-258 с.
- 14.Негашев Е.В., Шеремет А.Д. Методика финансового анализа. – М.: «Инфра-М», 2001.-156 с.
- 15.Подольский В.И. Аудит предприятий коммунального хозяйства. – М.: «Юнити», 2001.-369 с.