

УЧЕБНОЕ  
ПОСОБИЕ  
ДЛЯ ВУЗОВ

Д.М. ЖУКОВ

**ЭКОНОМИКА  
И ОРГАНИЗАЦИЯ  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО  
ХОЗЯЙСТВА ГОРОДА**

**ВЛАДОС**  
ПРЕСС

ТАСИ

Бугзнов Д

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ ВУЗОВ

Д.М. Жуков

# ЭКОНОМИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА ГОРОДА

*Учебное пособие  
для студентов высших учебных заведений*

Москва

**ВЛАДОС**  
ПРЕСС

2003

УДК 332(075.8)  
ББК 65.441я73  
Ж86

**Жуков Д.М.**

**Ж86** Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. — М.: Изд-во ВЛАДОС-ПРЕСС, 2003. — 96 с.

ISBN 5-305-00087-4.

В пособии отражены проблемы экономического развития служб и их поддержки муниципальными органами крупного города, а также рассмотрены вопросы управления качеством окружающей среды и ее регулирования.

Предлагается альтернативная система с рыночным переходом по управлению жилищно-коммунальным хозяйством с учетом выработки требований муниципального менеджмента.

Предназначено для студентов и аспирантов строительных вузов, занимающихся проблемами жилищно-коммунального хозяйства.

УДК 332(075.8)  
ББК 65.441я73

© Жуков Д.М., 2003  
© «Издательство ВЛАДОС-ПРЕСС», 2003  
© Серийное оформление обложки.  
«Издательство ВЛАДОС-ПРЕСС», 2003

ISBN 5-305-00087-4

*Учебное издание*

**Жуков Дмитрий Михайлович**

**ЭКОНОМИКА И ОРГАНИЗАЦИЯ  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА  
ГОРОДА**

*Учебное пособие для студентов высших учебных заведений*

Редактор Л.В. Кутукова  
Компьютерная верстка А.И. Попов  
Корректор Н.А. Богаркина

Отпечатано с диапозитивов, изготовленных  
ООО «Издательство ВЛАДОС-ПРЕСС».

Лицензия ИД № 00349 от 29.10.99.

Санитарно-эпидемиологическое заключение № 77.99.02.953.Д.005750.08.02 от 21.08.2002.

Сдано в набор 18.01.02. Подписано в печать 18.05.02.

Формат 60×88/16. Печать офсетная. Бумага газетная. Усл. печ. л. 5,88.

Доп. тираж 3 000 экз. Заказ № 1152

«Издательство ВЛАДОС-ПРЕСС».  
119571, Москва, просп. Вернадского, 88,  
Московский педагогический государственный университет.  
Тел. 437-11-11, 437-25-52, 437-99-98, тел./факс 735-66-25.  
E-mail: vlados@dol.ru http://www.vlados.ru

ОАО «Типография № 9».  
109033, Москва, ул. Волоцкая, 40.

## От автора

Реформирование жилищно-коммунальной сферы является важнейшей государственной программой, качественная реализация которой зависит от целого ряда факторов, в том числе от компетентности специалистов, на которых будет возложено решение конкретных организационно-экономических задач.

В жилищно-коммунальную сферу ежегодно направляется значительное число специалистов различного профиля. В связи с проводимыми в ней организационно-экономическими преобразованиями постоянно возрастает спрос на менеджеров, финансистов, бухгалтеров и других специалистов. Это требует особого акцента на теоретических и практических проблемах развития жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) при подготовке экономических кадров высшей квалификации в вузах соответствующего профиля. Необходимо создавать качественную научно-методическую базу, отражающую проблемы развития жилищно-коммунального сектора экономики и содержащую практические рекомендации по осуществлению реформы. Потребность в такой литературе ощущается в настоящее время очень остро.

В предлагаемом пособии сделана попытка обосновать целесообразность и своевременность реформы ЖКХ, обобщен опыт первых ее шагов по отдельным направлениям, даны практические рекомендации организационно-экономического характера по построению новой системы управления ЖКХ города. В доступной форме здесь изложены теоретические основы организации и управления в системе ЖКХ, проблемы и пути вовлечения инвестиций в создание жилого фонда города, дан практический материал по оценке эксплуатационных расходов в коммунальном хозяйстве.

Пособие разработано применительно к учебному плану по специальности 06.08.00 «Экономика и управление на предприятиях (по отраслям)», который учитывает все требования государственного образовательного стандарта, и предназначено для изучения дисциплины «Экономика и организация городского хозяйства».

Использование этого учебного пособия в сочетании с методическими указаниями по практическим занятиям позволит повысить качество подготовки специалистов данного профиля.

Автор благодарит за оказанную помощь профессора А.М. Болдырева, профессора В.Ф. Бабкина, доцента Н.А. Анисимову, начальника управления реформ ЖКХ Госстроя РФ к. т. н. А.А. Дронова, коллектив МП «МИВЦ» в лице директора Л.В. Кисиль.

## Глава 1

# ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА КАК СИСТЕМА ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОРОДА

### 1.1. Прогнозы и пути развития крупного города

Жилищно-коммунальное хозяйство города — это сложная социально-экономическая система, обеспечивающая жизнь и работу населения, а также предприятия различных отраслей народного хозяйства необходимыми ресурсами воды, газа, тепла и др.

Система ЖКХ представлена жилыми, общественными зданиями, эксплуатационными, ремонтно-строительными, транспортными, энергетическими и другими предприятиями, которые имеют обширное поле деятельности и от результативности функционирования которых зависит развитие городских объектов и состояние среды обитания жителей города.

Специфика ЖКХ состоит в его многопрофильности, многоотраслевой структуре, которая требует соответствующих организационно-правовой и экономической основ.

Современная финансово-экономическая ситуация такова, что без изменения системы финансирования и управления жилищно-коммунальной сферой эффективное ее функционирование невозможно. В течение длительного времени государство компенсировало значительную часть расходов этой сферы, контролировало строительство и размещение жилья и объектов коммунального хозяйства, ограничивало параметры проектирования, эксплуатации, объемы и уровень предоставляемых коммунальных услуг. Проводимая политика исключала рыночный спрос на услуги и жилье, снижала активность населения и хозяйствующих субъектов в формировании требований к качеству эксплуатационных услуг.

Переход к реальным рыночным отношениям в ЖКХ осуществлялся медленнее, чем в других сферах, что привело к нынешней кризисной ситуации.

Техническое состояние основных фондов ЖКХ страны неудовлетворительное. Из-за нехватки средств на реновацию в некоторых городах износ основных фондов достиг предела, а инженерных сетей — критической черты.

Предприятия, которые до последнего времени содержали на своем балансе жилые дома и жилищно-эксплуатационные участки, не могут в полном объеме финансировать эту убыточную сферу и пытаются избавиться от нее.

Активный процесс передачи ведомственного жилья в муниципальную собственность не всегда экономически подготовлен. Мощность муниципальных предприятий, предназначенных для обслуживания жилищно-коммунальной сферы, рассчитана лишь на 40% основных фондов этого хозяйства и без соответствующего финансирования не готова принять дополнительные объемы работ и оказывать качественные услуги.

Учитывая возрастающий уровень требований к качеству, с одной стороны, а финансовый кризис и скачки цен — с другой, муниципальным предприятиям и ЖКХ в целом требуются значительные дотации, на покрытие которых средств ни в федеральном, ни в местных бюджетах нет.

Современный финансовый кризис резко усложнил экономические аспекты функционирования ЖКХ.

В отличие от многих стран, в России ЖКХ является убыточным сектором экономики, который непосильным грузом «висит» на бюджете, но все равно находится в запущенном состоянии. Такая ситуация требует особого внимания, тщательного анализа и соответствующих организационно-экономических мер, способных коренным образом изменить положение дел в жилищно-коммунальной сфере.

Город — это крупный населенный пункт, административный, торговый, промышленный и культурный центр [14, с. 136]. Современный город — это средоточие производственных, обслуживающих, социальных и других объектов, относительно обособленных, с многоэлементной структурой и сложными экономическими связями. Функционирование такой системы требует объединения разрозненных, ведомственно и экономически разобщенных предприятий и структур в единый хозяйственный механизм, способный обеспечивать нормальные условия для населения. Сосредоточение города на ограниченной территории создает предпосылки для такого объединения.

Территориальное единство города как системы проявляется в том, что трудовые ресурсы, природные ресурсы, общая

производственная и социальная инфраструктура объединяют все предприятия, организации и хозяйственные объекты города независимо от их ведомственной принадлежности в единый хозяйственный механизм. Совместное использование трудовых и природных ресурсов, территорий, дорог, коммуникаций, объектов обслуживающей сферы обуславливает взаимосвязь и целостность процессов, протекающих в городе, и превращает его в относительно самостоятельное образование.

Единству города способствует также наличие в нем административной системы управления и единого городского бюджета. Относительная самостоятельность и единство города являются основой его экономического развития.

На экономическое развитие города, на формирование его производственной структуры и социальной сферы воздействуют многие факторы: месторасположение, природно-климатические условия, уровень развития транспортных сетей, национально-этнические и культурные особенности проживающего населения и др. Размеры города обуславливают специфику управления, состав и структуру системы жизнеобеспечения города. Жизнеобеспечение больших городов труднее.

Экономика города формируется в зависимости от того, каким на данный момент является город — моноцентрическим или полицентрическим [4]. В моноцентрическом городе коммерческая и промышленная деятельность концентрируется в центральном городском узле (ядре). Все крупные города до определенного времени были моноцентрическими, и городская история есть история именно моноцентрического характера. Малые и средние города и сейчас являются таковыми. Однако рыночные силы определяют ускоренное развитие моноцентрического города и превращают его в полицентрический. В полицентрическом городе в пригородах и на окраинах возникают свои собственные центры, которые дополняют старый городской центр и конкурируют с ним.

Построение основных секторов экономики (промышленности, конторских и государственных учреждений, розничной торговли) определяется структурой города или тем, каким он является — моноцентрическим или полицентрическим. Размещение жилья, сосредоточение рабочих мест, расположение различных по роду деятельности и функциям предприятий и обслуживающих фирм относительно центра и транспортных сетей формируют специфическую инфраструктуру города.

Традиционный моноцентрический город строится на транспортной технологии, для которой характерно:

— наличие центрального транспортного узла. Вся продукция ввозится и вывозится через железнодорожную станцию, расположенную в центре города;

— лучевая схема городского транспорта. Прежде всего это относится к рельсовому транспорту, схема которого похожа на лучи из центра. Пассажиры, работники и покупатели добираются из жилых кварталов в деловой центр;

— агломерация в экономике (концентрация деловых связей в центре).

Тип города определяет расположение дорог, коммуникации, потребность в предприятиях обслуживающей сферы в зависимости от сосредоточения жилья и потребительских ориентаций в данном районе.

## 1.2. Муниципальный менеджмент и особенности организации городского хозяйства

Город — центр с весьма сложной техноструктурой и технологией, мощное средоточие производственно-экономических и финансовых ресурсов, важнейшая, территориально-административная единица с многоэлементной социальной структурой, интенсивной политической и культурной жизнью. Город — это система, для которой характерны специфичная внутренняя структура и наличие внешних связей с другими территориальными и производственными образованиями [7, с. 24—25].

Управление городом — способ приведения в необходимое соответствие всех внутренних структур системы «город» как общим условиям и тенденциям развития, так и конкретным задачам функционирования и развития данной системы.

Управление городом в настоящее время переживает значительные перемены, связанные с экономическими преобразованиями. Ранее административная система управления не была подкреплена финансовыми ресурсами, так как они распределялись по отраслевому признаку. Координировать деятельность всех структур и целенаправленно управлять городом было достаточно сложно.

Рыночные отношения, формирование многоукладной экономики, осуществляемое за счет перераспределения властных

функций и собственности от государства муниципалитетам, а от них — к частным предпринимателям, требуют основательного пересмотра отношений города с государством, областью, предприятиями или иными юридическими структурами и частными лицами.

Долгое время чрезмерная отраслевая специализация и централизация управления лишали органы городского управления возможности влиять на работу предприятий и непромышленных структур, расположенных в городе, исключали эффективное их взаимодействие в интересах его развития. Управление фактически осуществлялось по отраслевому принципу, в соответствии с которым распределялись и финансовые ресурсы. При формировании местных бюджетов не учитывалась структура городских объектов, прежде всего обслуживающей и социальной сфер.

Все это вместе со слабой координацией предприятий и их обособленностью вызывало диспропорции в развитии города, обостряло социальные, демографические и экономические проблемы. Так, развитие социальной инфраструктуры существенно отставало от развития производственной сферы.

У любого государственного механизма есть общая черта — он создается для управления. В системе собственно организаций, обуславливающих этот механизм, власть направлена от высших статусных позиций к низшим, а ответственность — наоборот, от низших позиций к высшим. Бывает, что государственный аппарат не в силах централизованно управлять страной из-за своей слабости или обширности территории и сложности связей. Тогда происходит децентрализация власти; часть властных функций с верхних уровней переходит на более низкие. Процесс децентрализации обычно сопровождается дроблением аппарата, ростом его численности, увеличением количества уровней между верхними и нижними этажами управления. При этом централизованная система не разрушается и не устранивается.

Иное дело самоуправление — по существу, а не по названию. Самоуправление возможно только в случае, если субъект и объект управления совмещены, совпадают. Это совпадение надо понимать в том смысле, что те, кто осуществляет самоуправление, обладают и властью на его организацию. Конечно, и самоуправление, чтобы управлять, нуждается в аппарате. Такой аппарат похож на ответвление от государственного аппарата

лишь внешне. Легко обнаружить здесь два серьезных, принципиальных различия. Во-первых, аппарат самоуправления наделяется властью теми, кем этот аппарат управляет; он не может иметь источника власти внутри себя. Во-вторых, аппарат в целом и некоторые функционеры ответственны за свои действия не перед начальством, а перед теми, кто дал этой организации власть над собой, то есть перед населением. Здесь также есть два потока, но по сравнению с государственным аппаратом обратного организованных: власть образуется потоком, направленным вверх, а ответственность — потоком, направленным вниз.

Таким образом, процесс децентрализации и процесс формирования самоуправления противоположны. Децентрализация дробит власть, усиливает контроль и подчинение, разъединяет, иными словами, чревата тенденциями распада. Процесс организации самоуправления объединяет власть, интегрирует. Он несовместим со «слепым» механическим подчинением. Процесс децентрализации ввиду этого принципиально не может привести к самоуправлению, но лишь к его имитации.

Государственная власть заведомо сильнее, чем местное самоуправление, поскольку она:

- распоряжается значительной частью национальных ресурсов;
- способна обеспечить универсальную защиту для всех и общий социальный порядок на своей территории;
- выступает посредником в многочисленных спорах субъектов деятельности между собой.

Только государственная власть способна обеспечить местному самоуправлению условия, достаточные для его успеха: правовую среду, защиту и посредничество, организационные и значительную часть финансовых средств. Противоположность тенденций государственного управления и местного самоуправления при этом не снимается — она остается источником постоянно существующей конфликтности, которая может быть полностью преодолена только в случае «исчезновения» той либо другой стороны. Если существует государственное управление и самоуправление, противоречия между их органами, которые могут принять форму столкновений, неизбежны. И это не прибавляет оптимизма в ожидании легких перспектив развития местного самоуправления в России. Будущее его нужно оценивать трезво, без успокаивающего благодушия. С нашей точки зрения, в России никогда не было местного самоуправления,

если не считать периода древнеславянских общин. Оно формируется сейчас на наших глазах. Для окончательного его формирования необходимы следующие условия:

— установки и стереотипы в поведении населения на самоорганизацию, само- и взаимную помощь как часть культуры;

— установки на соблюдение федеральных и местных законов;

— подробно разработанная (непротиворечивая и относительно полная) нормативно-правовая база именно местного самоуправления, а не децентрализованного способа централистского управления;

— развитая социальная практика сотрудничества органов муниципального управления при участии местного населения, реализующего свои интересы также на уровне «ниже» муниципального («субмуниципальном»);

— достаточная ресурсная поддержка всего процесса местного самоуправления, включающая организационные, материально-вещественные и финансовые средства.

Местное самоуправление в России находится в начальной стадии своего становления. Однако и сейчас уже ясно, что для страны такого территориального размаха, особенно в меридиональном направлении, колоссального разнообразия природно-климатических условий, с такой сложной этнонациональной и социально-культурной структурой, малонаселенностью большей части территории, слабых, ненадежных и очень дорогих линий коммуникаций (включая дороги), никакого другого пути в развитии территориального управления, даже в сети государственных учреждений, кроме предельной региональной децентрализации и обеспечения условий для эффективного самоуправления на основе самостоятельности муниципального управления, не существует [2, с. 4—5].

В условиях реформы, предусматривающей юридическую и хозяйственную самостоятельность предприятий, происходит изменение их роли в системе управления городом. Муниципалитеты города, используя налоговую политику и другие инструменты, формируют новую организационно-управленческую структуру, задача которой — не только формирование и исполнение бюджета, но и эффективное функционирование городских предприятий (и других структур) в интересах большинства населения. Особое значение в управленческой деятельности приобретает социальное развитие, экономической основой которого является муниципальная собственность.

Объектами муниципальной собственности в городах являются: жилой фонд, газовое и энергетическое хозяйство, транспорт, связь, водопроводные и канализационные сети и др. В рыночных условиях функционирование данных объектов базируется на качественно новых отношениях в распределении результатов общественного труда и должно быть направлено на максимальное удовлетворение нужд горожан. Достижение последнего возможно при повышении эффективности местного самоуправления, сущность которого заключается в способности самостоятельно решать вопросы местного значения.

Общее направление развития местного самоуправления, ориентированного на улучшение комплекса условий жизни населения соответствующей территории (лучшее удовлетворение хозяйственных, организационных, коммунальных, бытовых, экологических, социально-культурных потребностей), базируется на двоякой роли города как системы. Будучи главным звеном территориальной организации общества, город, во-первых, как элемент народнохозяйственного разделения общественного труда реализует определенные экономические, социальные и другие функции. Во-вторых, как территориальная общность город создает соответствующие условия жизнедеятельности населению, проживающему в нем и в зоне его влияния.

Учитывая двоякую роль города, на уровне управления можно выделить основные функции муниципального механизма:

1. Обеспечение участия населения в системе органов местного самоуправления.

2. Управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами, концентрирующимися в городе.

3. Обслуживание населения и обеспечение его потребностей в коммунально-бытовых, социально-культурных, торговых, транспортных и других услугах.

4. Обеспечение развития соответствующей территории через формирование программ и планов, утверждение местных бюджетов, выработку стратегии и тактики управления местным хозяйством, земельными отношениями, экологией, через регулирование взаимоотношений с предприятиями, организациями и учреждениями на территории города.

5. Охрана общественного порядка, обеспечение режима занятости и защита интересов и прав местного самоуправления [5, с. 27—28].

Сложность управления городским хозяйством связана, прежде всего, с его неоднородностью.

В составе городского хозяйства выделяются:

— социальная инфраструктура, включающая жилой фонд, торговлю, общественное питание, просвещение, здравоохранение, культуру, детские учреждения, физкультуру и спорт, зрелищные организации и систему социальной защиты и социального обеспечения;

— коммунальная инфраструктура (обеспечение водными, энергетическими и другими ресурсами, услугами благоустройства, транспорта, связи). Ее специфика состоит в том, что она обслуживает не только население, но и предприятия, учреждения, расположенные на территории города;

— производственная инфраструктура, удовлетворяющая потребности производства, но не входящая в его технологический процесс. К ней относятся заготовительно-складские, снабженческо-сбытовые, консалтинговые, маркетинговые, научные, инновационные и другие подразделения;

— деловая инфраструктура, которая включает в себя банки, страховые компании, инвестиционные фонды, информационную систему, связь, выставочные комплексы и т. д.

Специфика современной организации производственных и обслуживающих процессов привела к выделению в особую группу отдельных служб и организаций в системе городского хозяйства, которая и обособилась как самостоятельная сфера. Ее цель — оказание жилищно-коммунальных услуг.

С позиции управления данная сфера достаточно сложна. В ней накопилось множество проблем организационно-экономического характера, которые требуют неотложного решения.

В Российской Федерации проводится реформирование жилищно-коммунальной сферы, что вполне оправдывает повышение научного и практического интереса к проблемам управления, организации и экономики в системе ЖКХ.

### 1.3. Окружающая среда в городе и ее регулирование

Проблема регулирования качества окружающей среды в городской черте имеет огромное значение. Важную роль в природоохранной деятельности должно играть ЖКХ. От его

деятельности зависит состояние окружающей среды и — как следствие — социальный микроклимат.

Рассмотрим состав коммунального хозяйства Воронежа. В городе действуют 5 крупных муниципальных предприятий, 3 прачечных, 12 бань и душевых павильонов, 5 гостиниц. Мощность водозаборных сооружений составляет 540 тыс. м<sup>3</sup> в сутки, одиночное протяжение водопроводов — 1117 км, отпуск воды за год всем потребителям — 136 млн м<sup>3</sup>, в том числе населению на коммунально-бытовые нужды — 95 млн м<sup>3</sup>, мощность очистительных сооружений — 705 тыс. м<sup>3</sup> в сутки, в том числе биологической очистки — 705 тыс. м<sup>3</sup> в сутки (причем этот показатель не меняется с 1990 года), одиночная протяженность уличной канализационной сети — 795 км, пропуск сточных вод за год — 156,8 млн м<sup>3</sup>, мощность источников теплоснабжения — 3920,1 Гкал/час, протяженность тепловых сетей — 936 км, протяженность уличной газовой сети — 1736,5 км, газифицировано 297 054 квартиры, отпуск сетевого газа всем потребителям составил 2290 млн м<sup>3</sup>, в том числе населению и на коммунально-бытовые нужды — 414 млн м<sup>3</sup>, отпуск сжиженного газа составил 1280 т, в том числе населению и на коммунально-бытовые нужды — 1280 т, в том числе населению и на коммунально-бытовые нужды — 1280 т.

Коммунальные службы действуют в структуре управления городом в рамках Департамента ЖКХ, которым руководит директор Департамента в должности заместителя главы администрации города. Достигнуто централизованное управление различными службами, созданы структуры оперативного влияния на местах (приближенные к потребителям услуг), единая аварийно-диспетчерская служба, ремонтно-строительные подразделения.

Резервом повышения эффективности ЖКХ является участие жилищно-коммунальных служб в решении экологических проблем.

В пределах города наиболее важны следующие экологические проблемы, связанные с развитием экономики:

1. Загрязнение воды (особенно органическими отходами и солями тяжелых металлов) (рис. 1).
2. Загрязнение воздуха, вызванное прежде всего автомобильным транспортом, а также сжиганием низкокачественного топлива при производстве тепловой и электрической энергии, вторичным запылением.

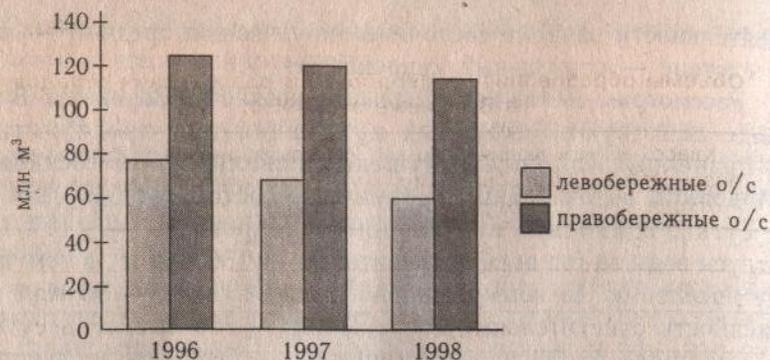


Рис. 1. Динамика общего объема сточных вод (категории недостаточно очищенных) левобережных и правобережных станций очистки

Таблица 1

Общее использование воды по Воронежу (млн м³)

Водопотребление	Годы		
	1996	1997	1998
Забрано из природных водных объектов	299,7	297,0	267,7
Использовано	296,6	294,4	265,5
на нужды:			
производственные	124,1	124,0	95,19
с/х и орошение	2,575	1,012	0,354
хоз.-питьевые	166,4	165,5	167,2
прочие	3,577	3,883	2,731

Сравнивая данные последних лет по использованию воды на различные нужды, видим резкое сокращение подачи воды на технические цели. Количество свежей воды, потребляемой промышленностью, сократилось и в 1998 г. составило 35,6% от общего объема забираемой воды.

3. Накопление твердых отходов, образующихся как в сфере производства при добыче и переработке сырья, так и в сфере потребления (преимущественно бытовые отходы).

4. Шум и вибрации, вызванные транспортом, строительством, отчасти промышленностью. Так, уличный шум в одном из районов Воронежа с наиболее развитой транспортной сетью

Таблица 2

Объемы образования, переработки и размещения отходов в Воронеже за 1998 г.

Класс опасности отхода	Количество образовавшихся отходов, т	Использовано, утилизировано отходов, т	Вывезено в места хранения, захоронения, т
1	22,0	18,7	3,3
2	902,5	596,2	306,2
3	42708,5	1701,2	41007,0
4	88360,0	41940,0	46420,0
Нетоксичные (включая коммунальные отходы)	1634000,0	73000,0	1561000,0

и промышленностью (Левобережном) на улицах Димитрова, Новосибирской и на Ленинском проспекте достигает 75 дБ. Считается, что допустимый уровень шума не должен превышать 60 дБ днем и 40 дБ ночью.

5. Нарушение жилой среды промышленностью, строительством и транспортом, связанное с загрязнением ее природных составляющих. Особое место в этой проблематике занимают искусственные составляющие среды: достаточное количество квартир и соответствующее санитарно-техническое оборудование.

6. Нарушение природной (рекреационной) среды, связанное с порчей или уничтожением ландшафта в результате неординарного строительства рекреационных объектов и стихийного развития туризма. В данном случае специфическая функция среды может потребовать иных критериев оценки меры влияния самых разных объектов на пригодность среды. При решении, например, специфических транспортных проблем встречается понятие «приведенное транспортное средство». Требования к пропускной способности сообщения, к величине площадей для парковки автомобилей, к количеству различных транспортных устройств, необходимых для отдельных видов транспорта, определяются при помощи этого понятия, являющегося кратным действительного количества транспортных средств, и коэффициента, зависящего от вида транспортного

средства, его размеров, массы, динамических свойств и т. д. Для двухколесных механических транспортных средств коэффициент колеблется в пределах от 0,25 до 0,30, но при рассмотрении влияния мотоциклов на рекреационную среду необходимо обязательно принимать во внимание их негативное воздействие на уровень шума. Поэтому иногда указанный коэффициент увеличивают в пять и более раз.

Этот краткий перечень позволяет сформулировать основные проблемы области охраны окружающей среды, на которых сосредоточено внимание органов управления. Исходя из практических потребностей, с этой классификацией можно согласиться. Поэтому будем считать, что все упомянутые компоненты входят в общее понятие — проблемную область охраны окружающей среды.

### **Цели и проектирование системы управления охраной окружающей среды**

Цели реализации задач охраны общества применительно к сфере окружающей среды можно кратко охарактеризовать как требования удовлетворения постоянно растущих потребностей общества в соответствии с заданным уровнем окружающей среды. Под окружающей средой мы прежде всего понимаем материальную среду человека, включающую в себя:

- все функциональные сферы окружающей среды (трудовую, бытовую и рекреационную);
- все компоненты окружающей среды или группы этих компонентов (природных и искусственных);
- все аспекты окружающей среды (гигиенические, предохраняющие, эстетические, аспекты использования и т. д.).

Формирование основополагающих целей системы управления охраной окружающей среды, которым подчинены задачи проектирования системы, вытекают из определения управляемого объекта, то есть материальной среды.

**Цель управления охраной окружающей среды** — создание условий материальной среды, необходимых для проявления заданных свойств, которые обеспечивают оптимизацию взаимодействия человека и среды. «Оптимизация» здесь понимается как взаимодействие на уровне показателей установленного или прогнозируемого стандарта использования среды. Поскольку

показатели стандарта являются функцией времени, а сам стандарт представляет собой динамическую категорию, формулирование цели приобретает философский и основополагающий характер. Эту цель, которая является основным критерием воздействия управляющей подсистемы на управляемую, мы считаем долговременной.

Стратегия достижения основополагающей цели означает в данном случае оптимальное использования природных, производственных и трудовых ресурсов. В этих условиях под «оптимальным» мы понимаем эффективное использование существующих и потенциальных ресурсов. Такая стратегия отражает реальную действительность, которую характеризуют ограниченные возможности и сравнительно богатые резервы, прежде всего организационно-управленческого характера.

Цель управления охраной окружающей среды представляет собой комплекс равноценных первоочередных задач:

- охрана среды от отрицательного влияния деятельности общества, особенно промышленности и транспорта;
- предотвращение ущерба, который может быть нанесен окружающей среде непредвиденным воздействием на ее структуру и качество (аварии, катастрофы);
- планомерное изменение окружающей среды для более полного удовлетворения потребностей общества, нынешнего и будущих поколений.

В этих рамках можно детализировать цели, необходимость которых определяется местными условиями и временными обстоятельствами.

Человек во взаимодействии с вещественной средой выступает в системе охраны окружающей среды (в соответствии со своим отношением к среде) как:

- управляющий в функции субъекта управления;
- потребитель отдельных функциональных сфер окружающей среды, в которых он проявляет себя в функции индикатора (рецептора) фактического удовлетворения своих потребностей;
- показатель стандарта потребностей использования среды.

Человек-потребитель взаимодействует со средой своей деятельности в функции творца материальных ценностей (в сфере производства) и со средой обитания — рекреационной средой — в функции потребителя этих ценностей (в сфере потребления). Стандартизированный человек выступает как мера управления, как критерий создания и использования стандартов среды обитания,

которые являются мерой правильности решений. В этом качестве человек в системе управления становится элементом обратной связи: на входе поступает информация о фактическом состоянии удовлетворения потребностей человека в качестве потребителя среды, а на выходе, по направлению к управляющей совокупности, мы имеем оценку информации.

Основой рационального планирования является конкретизация предмета планирования, в данном случае — проблематики управления охраной окружающей среды. Приступая к конкретизации проблематики, мы должны решить, какой разрешающий уровень управляемой системы избрать. Если содержательное ограничение системы затрагивает область производства, мы можем установить пространственное ограничение на уровне предприятия или отрасли. Если же речь пойдет о содержательном ограничении в области потребления (например, жилищные условия), мы будем рассматривать уровни зоны, района, города, области и т. д. В первом случае осями разграничения будут отраслевые звенья управления, а обстановка системы будет представлена территориальными звеньями управления (следовательно, прежде всего национальными комитетами); во втором случае территориальные звенья образуют оси разграничения, а обстановкой системы будут отраслевые звенья управления.

Чем выше разрешающий уровень в пространственном разграничении, тем более следует учитывать высшую степень агрегатности элементов системы, их свойств и взаимосвязей, что может привести к большей генерализации, а тем самым к более общему характеру выбранных критериев. Однако ограниченное пространство, даже без учета разрешающего уровня, должно включать:

— социально-экономическую деятельность в сферах производства и потребления, содержащую как процессы (например, производство чугуна, жилищное строительство, эксплуатация рекреационного оборудования и т. д.), так и воздействие на окружающую среду. Последняя представляет собой управляемую подсистему в системе охраны окружающей среды в узком смысле слова;

— структуру звеньев (или субъектов) управления вместе со средствами управления, которые имеют характер законодательных или экономических механизмов, технических средств или образования и вместе составляют управляющую подсистему.

Когда нельзя конкретизировать упомянутые части системы, невозможно конкретизировать и ее содержательное и пространственное

ограничения. Для ограничения системы управления охраной окружающей среды существенное значение имеют также функциональные сферы окружающей среды человека как рецептора. Если целью управления является поддержание или улучшение качества трудовой среды, мы прибегаем к некоторым специфическим средствам управления, которые не использовали бы в тех случаях, когда речь идет о бытовой или рекреационной среде.

### Экономические способы регулирования качества окружающей среды

Регулированию качества среды в городе посвящено много исследований (Я. Миколаш, Л. Питтерман, А.А. Васильев, А.Т. Козлов, Д.М. Жуков).

С переходом к рыночной экономике в нашей стране складываются особые условия формирования системы управления окружающей средой. В этой, равно как и в других сферах, реализуются две формы воздействия:

первая представляет собой административное (централизованное и принудительное) регулирование природопользования; вторая направлена на развитие рыночного саморегулирования и использование ассимиляционного потенциала окружающей среды.

Если необходимость вмешательства в процесс природопользования общепризнана, то формы вмешательства и субъект возможного эколого-экономического регулирования остаются предметом дискуссий. Экономисты различных школ и направлений уже много лет спорят о достоинствах и недостатках государственного вмешательства в процесс природопользования.

Ф. Смит — представитель «рыночной» оппозиции движению «зеленых» — считает, что следует максимально ограничить вмешательство государства в природопользование и использовать частную собственность для обеспечения стабильного и экологически безопасного развития общества. По его мнению, административное регулирование является оплотом бюрократической системы, а положительный эффект может дать природоохранная политика, расширяющая права собственника. Такая политика базируется на принципе «загрязнитель платит». Залогом эффективной практической деятельности при расширении прав собственника Ф. Смит считает тот факт, что цену на ресурсы,

находящиеся в частной собственности, назначает собственник. Чем выше цена, тем меньше угроза истребления ресурса. Окончательный вывод автора сводится к тому, что если рыночные отношения не в состоянии обеспечить региональное природопользование, то и административное воздействие едва ли решит проблему.

На наш взгляд, эти утверждения спорны, хотя с некоторыми из них нельзя не согласиться. Так, остается неясным вопрос о субъекте, выполняющем координирующие функции в процессе природопользования. Кто конкретно будет разрабатывать программы сокращения загрязнения городов, правила составления контрактов, по которым нельзя продавать объекты загрязнения без рекультивации, то есть выполнять ту организационную работу, без которой невозможны действия, предлагаемые Ф. Смитом?

Административное регулирование предполагает, кстати, использование и экономических мер, таких, как налоги, кредиты, амортизационная и страховая политика.

Практика показывает, что наилучшие результаты дает комплексное использование административных и экономических мер в единой системе. Такая система предполагает централизованное и принудительное регулирование с целью создания экономических стимулов экологически безопасного хозяйствования. Мы согласны с тем, что у нее есть существенный недостаток: она не является результатом свободной рыночной конкуренции и, следовательно, ее эффективность невелика. Однако еще меньший эффект, на наш взгляд, даст немедленное внедрение только экономической («чистой») формы экологического регулирования.

Экономическое регулирование — конечно, более прогрессивная форма, поскольку здесь создается основа именно рыночного регулирования в результате свободной конкуренции. Главным инструментом этой формы регулирования является особый рынок — рынок квот на загрязнение ассимиляционного потенциала окружающей среды. Работа рынка обеспечивает платность выбросов и регулирует состояние экосистемы. Однако существенным тормозом для немедленной организации «бирж отходов» или «бирж по продаже квот на загрязнение» является нестабильная и ослабленная экономика: такие биржи бесприбыльны или убыточны и содержать их может только экономически развитое государство.

Комплекс мер, направленных на стабилизацию состояния окружающей среды, образует двуединый механизм экологического

регулирования. Именно таким он и предстает в практической деятельности ряда развитых стран: там отработана система законодательного обеспечения и достаточно эффективная система налогов и льгот, направленных на регулирование хозяйственной деятельности.

В России на нынешней стадии преобладающей остается административная деятельность, опирающаяся на законы, направленные на рационализацию природопользования и охрану окружающей среды: «Об охране окружающей природной среды», «О плате за землю», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Соотношение форм воздействия различается в зависимости от уровней управления. В системе управления охраной окружающей среды должны быть выделены три основных уровня:

*макроуровень* — государственное (федеральное) управление;

*мезоуровень* — управление, осуществляемое на уровне субъекта федерации (регион);

*микроуровень* — управление охраной окружающей среды на уровне предприятия (и в рамках его внутривоздействующей деятельности).

Несомненно, границы уровней могут оказаться размытыми. Например, нельзя определенно отнести к какому-либо из них управление охраной окружающей среды на муниципальном уровне (иначе говоря — на уровне местного самоуправления).

Применительно к Воронежской области можно сказать следующее: положение крупного города (около 1 млн жителей) позволяет рассматривать Воронеж как подуровень (самостоятельная ступень) для мезоуровня — «Воронежская область». Особая ситуация сложилась с управлением районами Воронежа: на основе действующих нормативных актов, по крайней мере до выхода закона «О местном самоуправлении», администрация района не рассматривается как орган местного самоуправления и выполняет свои функции по уполномочию администрации города. Но в таком случае и на уровне района управление охраной окружающей среды — это мезоуровень (подуровень «Крупный город»).

Однако же городской район (особенно его микрорайоны) скорее может быть отнесен к микроуровню системы — к такому заключению приводит и выполненное нами исследование.

Главной задачей экологического регулирования на данном уровне должен стать учет экологического фактора в общем

механизме хозяйствования. Сделать это в состоянии только государство. Приоритет должен быть отдан административно-законодательной деятельности, включающей следующие основные направления:

— обеспечение законодательных основ экологического регулирования;

— регулирование правовой деятельности по защите окружающей среды;

— организацию системы контроля за соблюдением экологического законодательства.

Основные методы регулирования на макроуровне — бюджетный и кредитно-денежный. Государство должно выделять бюджетные средства для развития программ, направленных на экологизацию общества. Положительный эффект дает финансирование экологических инноваций. Для создания, например, такой отрасли, как производство экологического оборудования или разработка экологических технологий, государство может использовать кредитно-денежные отношения. Чтобы обеспечить приток инвестиционного капитала, оно должно укрепить гарантии по инвестициям, кредитам и взысканию долгов. Для «стороннего» инвестиционного капитала (создание экологических фондов, банков, финансовых компаний) государство может использовать льготное налогообложение, первоочередность выдачи кредитов и т. п. Так, банк «ЭКОинвест» в Москве имеет право на первоочередное, беспроцентное получение кредитов. Этот банк финансируется также Международным экологическим фондом и Союзом общественных экологических фондов России.

*Мезоуровень* экологического регулирования во многом только становится объектом исследований — развитие интереса к этим исследованиям адекватно росту внимания к федерализму, статусу и роли субъектов Российской Федерации.

Объектами регулирования здесь являются предприятия, находящиеся на территории региона. На этом уровне, по нашему мнению, можно успешно использовать как бюджетный, кредитный, так и налоговый методы. Выгоды от экологической деятельности заключаются в улучшении состояния окружающей среды, увеличении местных доходов бюджета за счет налоговых поступлений от реализации конкурентоспособной экологической продукции, уменьшении расходов на возмещение экологического ущерба, сокращении потерь из-за болезней.

Одним из самых сложных уровней, на наш взгляд, является *микроуровень*. Это и важнейший уровень экологического регулирования, так как в конечном итоге состояние среды зависит от деятельности конкретных производств, предприятий, от их отношения к природопользованию, от их заинтересованности в рациональном использовании природных ресурсов.

Побудительным мотивом экологической деятельности на микроуровне является необходимость снижения общих издержек производства. Предприниматели не могут успешно конкурировать на рынке при тенденции к росту затрат. Они будут стремиться к их сокращению, в том числе за счет уменьшения экологических затрат, связанных с выплатами за вредные выбросы, загрязнение и т. п. Отсюда же формирование внутрихозяйственного механизма, стимулирующего снижение ущерба.

Нам представляется, что наиболее существенным для стабилизации среды можно считать направление, предполагающее экологизацию производственных сил общества. Напомним, что экологизация — это ориентация производства на природоохранную и ресурсосберегающую деятельность путем преимущественного использования экономических рычагов. В целях стимулирования природоохранной деятельности следует использовать экономические меры, которые могут выполнять две функции: побудительную и ограничительную.

Система управления охраной окружающей среды (рис. 2) должна участвовать в руководстве деятельностью, непосредственно приводящей к качественным изменениям в природе — положительным и отрицательным. Первостепенной областью этой деятельности является экономика. Отсюда: центральное звено «участия» управления — его экономический механизм.

При переходе к рынку трудно полностью реализовать все функции и создать высокоэффективный экономический механизм управления качеством окружающей среды. Однако и в настоящих условиях есть резервы совершенствования этого механизма.

С утерей директивности методика разработки и реализации планов потребовала серьезных изменений. Процесс этот далеко не завершен. Можно заметить лишь, что в целях охраны окружающей среды методы планирования (а отсюда — инвестирования, фискальной политики и др.) должны сохранить достаточную категоричность.

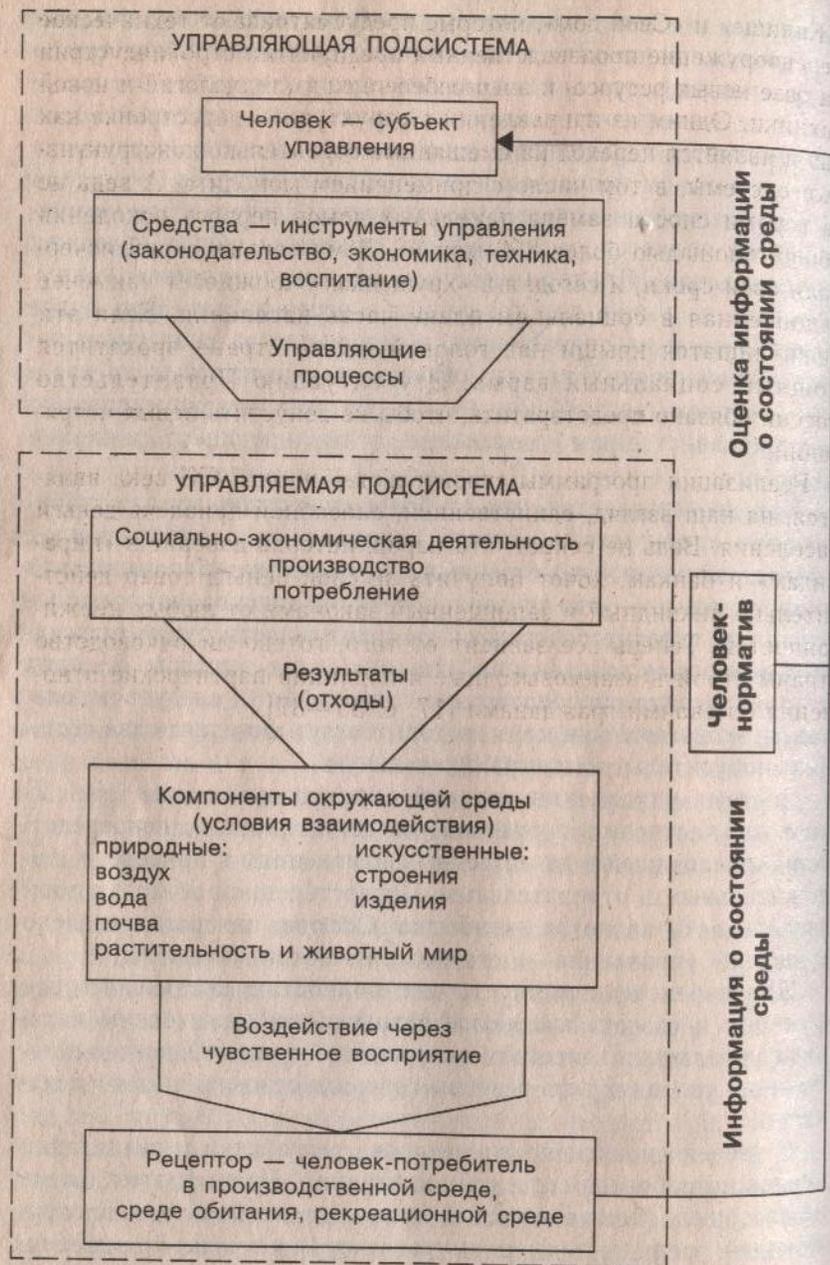


Рис. 2. Система управления охраной окружающей среды

Нуждается в совершенствовании и механизм обеспечения выполнения планов. Прежде всего при современной острой нехватке финансовых средств должны определяться приоритетные объекты, для которых предусматривается наиболее широкий перечень защитных мероприятий. В нашем исследовании, например, первым в числе таких объектов для Воронежа могла бы стать ТЭЦ-1. Между администрацией города и предприятиями должны заключаться договоры, в которых перечисляются средозащитные мероприятия, предусматриваются гарантии их финансирования, в том числе в виде уменьшения суммы налогов, уплачиваемых предприятием в местный бюджет, а также санкции за невыполнение мероприятий, предусмотренных договором.

Немалую роль играет такая составляющая экономического механизма регулирования качества среды, как экономические санкции и льготы. Наиболее часто используются три вида экономических санкций:

- система отчислений за загрязнение различных сред и юридические санкции за изъятие сельскохозяйственных угодий;
- система штрафов за халатность, проявленную при вводе устройств, ограничивающих загрязнение сред, и за невыполнение распоряжения государственных органов (например, СЭС);
- система дотаций, предоставляемых для установки очистных сооружений.

Эффективной мерой регулирования качества среды является лицензия на загрязнение. В перспективе количество лицензий будет сокращаться из-за уменьшения ассимиляционных способностей среды и ужесточения требований по ее охране.

Плата за выбросы преследует две цели — аккумулирует средства и стимулирует природоохранную деятельность. Чтобы такая мера действовала эффективно, она должна учитывать чувствительность размеров платы для предприятия и окупаемость затрат на мероприятия по снижению выбросов.

Предприятия — источники загрязнений должны находиться под регулярным контролем соответствующих служб (комитетов по охране природы и др.).

Современные методы и практика экономико-экологического регулирования качества среды еще не совершенны по разным причинам, в том числе и по вполне объективным.

Главная задача — сформировать условия для дальнейшего развития эффективного экономического воздействия на качество окружающей среды.

#### 1.4. Назначение и основные принципы экономической деятельности жилищно-коммунального хозяйства крупного города

ЖКХ города — это самостоятельная сфера в системе народного хозяйства, основной целью функционирования которой является удовлетворение потребностей населения и предприятий в услугах, обеспечивающих нормальные условия жизни и работы.

В состав ЖКХ входит комплекс предприятий различных отраслей: ремонтно-строительных, транспортных, энергетических, эксплуатационных и др.

Традиционно в составе ЖКХ выделяются:

- 1) жилищный комплекс с ремонтно-строительными организациями;
- 2) дорожное хозяйство и городской пассажирский транспорт;
- 3) теплоэнергетическое хозяйство;
- 4) газовое хозяйство;
- 5) инженерные коммуникации и системы связи, сигнализации, пожарной охраны;
- 6) водопроводно-канализационное хозяйство;
- 7) предприятия обслуживания инженерных сетей и сооружений;
- 8) электроснабжение и уличное освещение;
- 9) зеленое хозяйство;
- 10) зона отдыха, парки, бассейны;
- 11) памятники, исторические комплексы;
- 12) гостиничное хозяйство, мотели;
- 13) банно-прачечное хозяйство;
- 14) службы обеспечения и контроля экологической обстановки в городе;
- 15) благоустройство;
- 16) объекты социальной сферы и бытового обслуживания.

В нынешних условиях часть перечисленных объектов и сфер может не входить в систему городского хозяйства (по форме собственности или отраслевой принадлежности) [7, с. 18] или играть в ней незначительную роль.

Три большие группы объектов в системе ЖКХ представляют особую сложность в управлении:

- жилой фонд и объекты социальной сферы;
- системы теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения и др.;

— сфера обслуживания предприятий и инженерных систем (постоянно действующих зданий и сооружений, рассчитанных на длительный срок службы и использования, включая комплекс конструкций, устройств, оборудования, установок, приборов и сетей) городов и населенных пунктов.

Сфера обслуживания инженерных систем городов и населенных пунктов включает в себя выполнение работ по эксплуатации:

- внешних систем электроснабжения;
- внутренних систем электроснабжения;
- внешних систем теплоснабжения;
- внутренних систем теплоснабжения;
- внешних систем водоснабжения и водоотведения;
- жилищного фонда и нежилых помещений;
- систем вентиляции и кондиционирования воздуха;
- систем пожарно-охранной сигнализации;
- систем наружного освещения;
- систем инженерной защиты территорий.

Эксплуатация инженерных систем городов и населенных пунктов требует большой организационно-управленческой работы, четкого планирования и контроля за расходованием средств, выделяемых из городского бюджета на соответствующие цели.

Специфика жилищно-коммунальной сферы такова, что в современной финансово-экономической ситуации нормальное функционирование ее невозможно без административного подчинения муниципальным органам управления.

Разнообразие видов услуг и продукции перечисленных отраслей, различие технологий, техники и организации работ обуславливают также разнообразие организационных форм и методов управления в системе ЖКХ.

Поскольку поддержание жизнедеятельности города — основная задача муниципального уровня управления, то выбор организационных форм осуществляется на месте, с учетом территориальных особенностей и перспектив развития города.

Коммунальные службы действуют в структуре управления городом обособленно — в рамках Департамента ЖКХ как структурного подразделения администрации.

Ряд предприятий ЖКХ непосредственно подчиняется Департаменту, другие входят в общую схему управления как юридические лица и обеспечивают жизнедеятельность города, а также предоставляют коммунальные услуги.

Так, в Воронеже в подчинении Департамента ЖКХ находятся следующие муниципальные предприятия: Воронежтеплосеть, Воронежгорэлектросеть, Воронежводоканал, Горжилуправление, Воронежлифтмонтаж. Предоставление коммунальных услуг и обслуживание жилищного фонда осуществляется юридическими лицами, подрядчиками по ремонту жилищного фонда, например Воронежгражданстроем и предприятиями Воронежэнерго, Воронежгоргаза и др.

Департамент централизует управление различными службами и предприятиями ЖКХ. В целях оптимизации управления Департамент наделен большими полномочиями. Департамент ЖКХ:

- участвует в разработке программ социально-экономического развития города по содержанию, эксплуатации и ремонту жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры города;

- организует эксплуатацию муниципального жилищного фонда и объектов ЖКХ, входящих в состав муниципальной собственности;

- осуществляет контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, объектов ЖКХ;

- дает заключения по планам строительства в городе предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, электрических, водопроводных, канализационных, тепловых и газовых сетей и сооружений;

- участвует в создании нормативной информационно-вычислительной сети ЖКХ;

- разрабатывает целевые программы развития отрасли, систематически проводит анализ жилищно-коммунального обслуживания города, готовит рекомендации по его улучшению;

- участвует в финансировании капитального ремонта, капитального строительства и реконструкции инженерных сетей и других объектов ЖКХ;

- проводит работу по созданию товариществ собственников жилья и осуществляет координацию их деятельности;

- вносит предложения по вопросам финансирования ЖКХ;

- участвует в решении вопросов по ценообразованию и установлению тарифов на коммунальные услуги;

- оказывает правовую, информационно-методическую, консультативную (проведение курсов, совещаний) и практическую помощь предприятиям ЖКХ по внедрению в производство передовых методов и проведению реформ в сфере экономики, бухучета, организации труда, управления, маркетинга;

- совместно с управлением главного архитектора осуществляет контроль за исполнением генеральных схем Воронежа в части развития ЖКХ и инженерной инфраструктуры;

- осуществляет информационно-методическое руководство и контроль за деятельностью структурных подразделений администрации районов по вопросам содержания, ремонта и эксплуатации жилищного фонда и коммуникаций;

- привлекая работников других служб, проверяет деятельность предприятий, учреждений, правовых организаций по вопросам, относящимся к компетенции Департамента;

- в законном порядке ставит вопрос об отмене решений глав районных администраций, касающихся жилищно-коммунального и теплоэнергетического хозяйства города, и о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда и наружных инженерных коммуникаций;

- вносит предложения по сносу аварийного, ветхого жилья, находящегося в муниципальной собственности;

- обеспечивает контроль за техническим состоянием и подготовкой объектов ЖКХ к работе в зимних условиях;

- проводит предлицензионную подготовку подведомственных городских служб в установленном порядке;

- осуществляет на территории города контроль за соблюдением законов, актов вышестоящих органов государственной власти и управления в пределах своих полномочий.

Главной заботой Департамента ЖКХ в настоящее время является проведение реформы ЖКХ, необходимость в которой возникла в связи с обострением организационно-экономических проблем в этой сфере и неудовлетворительным состоянием ЖКХ и общим финансовым кризисом.

### 1.5. Существующая модель и состояние жилищно-коммунального хозяйства в переходный период

На сегодняшний день состояние ЖКХ страны является концентрированным отражением негативных процессов, происходящих в финансовой среде. Традиционная зависимость ЖКХ от государственного и местных бюджетов, сохранившаяся со времен плановой экономики, противоречит условиям функционирования данной сферы.

Так, в Воронеже в подчинении Департамента ЖКХ находятся следующие муниципальные предприятия: Воронежтеплосеть, Воронежгорэлектросеть, Воронежводоканал, Горжилуправление, Воронежлифтмонтаж. Предоставление коммунальных услуг и обслуживание жилищного фонда осуществляется юридическими лицами, подрядчиками по ремонту жилищного фонда, например Воронежгражданстроем и предприятиями Воронежэнерго, Воронежгоргаза и др.

Департамент централизует управление различными службами и предприятиями ЖКХ. В целях оптимизации управления Департамент наделен большими полномочиями. Департамент ЖКХ:

— участвует в разработке программ социально-экономического развития города по содержанию, эксплуатации и ремонту жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры города;

— организует эксплуатацию муниципального жилищного фонда и объектов ЖКХ, входящих в состав муниципальной собственности;

— осуществляет контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, объектов ЖКХ;

— дает заключения по планам строительства в городе предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, электрических, водопроводных, канализационных, тепловых и газовых сетей и сооружений;

— участвует в создании нормативной информационно-вычислительной сети ЖКХ;

— разрабатывает целевые программы развития отрасли, систематически проводит анализ жилищно-коммунального обслуживания города, готовит рекомендации по его улучшению;

— участвует в финансировании капитального ремонта, капитального строительства и реконструкции инженерных сетей и других объектов ЖКХ;

— проводит работу по созданию товариществ собственников жилья и осуществляет координацию их деятельности;

— вносит предложения по вопросам финансирования ЖКХ;

— участвует в решении вопросов по ценообразованию и установлению тарифов на коммунальные услуги;

— оказывает правовую, информационно-методическую, консультативную (проведение курсов, совещаний) и практическую помощь предприятиям ЖКХ по внедрению в производство передовых методов и проведению реформ в сфере экономики, бухучета, организации труда, управления, маркетинга;

— совместно с управлением главного архитектора осуществляет контроль за исполнением генеральных схем Воронежа в части развития ЖКХ и инженерной инфраструктуры;

— осуществляет информационно-методическое руководство и контроль за деятельностью структурных подразделений администрации районов по вопросам содержания, ремонта и эксплуатации жилищного фонда и коммуникаций;

— привлекая работников других служб, проверяет деятельность предприятий, учреждений, правовых организаций по вопросам, относящимся к компетенции Департамента;

— в законном порядке ставит вопрос об отмене решений глав районных администраций, касающихся жилищно-коммунального и теплоэнергетического хозяйства города, и о привлечении к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда и наружных инженерных коммуникаций;

— вносит предложения по сносу аварийного, ветхого жилья, находящегося в муниципальной собственности;

— обеспечивает контроль за техническим состоянием и подготовкой объектов ЖКХ к работе в зимних условиях;

— проводит предлицензионную подготовку подведомственных городских служб в установленном порядке;

— осуществляет на территории города контроль за соблюдением законов, актов вышестоящих органов государственной власти и управления в пределах своих полномочий.

Главной заботой Департамента ЖКХ в настоящее время является проведение реформы ЖКХ, необходимость в которой возникла в связи с обострением организационно-экономических проблем в этой сфере и неудовлетворительным состоянием ЖКХ и общим финансовым кризисом.

### 1.5. Существующая модель и состояние жилищно-коммунального хозяйства в переходный период

На сегодняшний день состояние ЖКХ страны является концентрированным отражением негативных процессов, происходящих в финансовой среде. Традиционная зависимость ЖКХ от государственного и местных бюджетов, сохранившаяся со времен плановой экономики, противоречит условиям функционирования данной сферы.

40%. Резко возрастают количество и тяжесть аварий в инженерных сетях.

В системе ЖКХ остро стоит проблема эффективности использования ресурсов. Кроме отсутствия заинтересованности населения в сокращении расхода тепла, воды, электричества и газа, их нерациональное использование предопределяется уже на стадиях проектирования и строительно-монтажных работ. Например, в домах с неоправданно большим удельным весом остекления и крупнопанельных зданиях потери тепла уже проектируются повышенными, а при неэффективной теплоизоляции увеличиваются против проектных еще на 20—30%. Теплотери в пяти- и девятиэтажных домах через наружные стеновые ограждения — 42—49%, через окна — 32—35%. Промерзание наружных ограждающих конструкций приводит к дополнительному расходу тепла.

Потери тепла значительны также и при транспортировании. Суммарная протяженность теплосетей — 125 тыс. км (в двухтрубном исчислении). В основном для их теплоизоляции используется минеральная вата, теплотери через которую составляют 15—20%.

Состав и состояние основных фондов котельных также характеризуется неудовлетворительно. Мелкие котельные (до 3 Гкал/ч) и индивидуальные отопительные установки (теплопроизводительностью до 25 тыс. ккал/ч) являются неэкономичными потребителями топлива. Они оснащены котлами устаревших конструкций, не имеют систем автоматического регулирования, режимов и приборов контроля. Их эксплуатация трудоемка, а отдача ниже, чем у аналогичных зарубежных установок.

Острой проблемой остается санитарно-эпидемиологическое состояние городов. Только 3% твердых бытовых отходов перерабатывается промышленными методами. В большинстве населенных пунктов места складирования отходов не отвечают санитарным требованиям. Вывоз отходов на полигоны приводит к загрязнению окружающей среды и расходованию значительных материальных ресурсов.

К сожалению, достаточных средств для строительства заводов по утилизации и переработке отходов в систему ЖКХ не поступает, а самостоятельно реализовать такие инвестиционные программы в региональном масштабе сложно.

Таким образом, ЖКХ, несмотря на то, что «съедает» пятую часть бюджета, остается убыточным и его состояние в настоящее время характеризуется как крайне неудовлетворительное.

Сочетание бюджетного финансирования с относительной самостоятельностью, а вернее неуправляемостью входящих в нее предприятий, не всегда стимулирует обеспечение услуг в полном объеме, с высоким качеством и минимальными затратами.

Практика последних пяти лет свидетельствует о том, что без активного использования экономических методов в сочетании с административным регулированием ЖКХ не справится с задачами, поставленными перед ним, и не выйдет из кризиса, в котором находится в последние годы.

Именно эту проблему призвана решить реформа ЖКХ, полномасштабное осуществление которой ведется с 1997 г.

### 1.6. Реструктуризация и экономическая целесообразность реформ жилищно-коммунального хозяйства

Состояние ЖКХ и сложности с финансированием данной сферы, снижение качества обслуживания и отсутствие механизмов стимулирования экономии ресурсов негативно воздействуют на экономику городов и тормозят социальные реформы.

Единственным способом преодолеть кризис является изменение системы финансирования и проведение качественных реформ в сфере ЖКХ.

Реформирование ЖКХ осуществляется в соответствии с Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, разработанной Правительством и одобренной Президентом страны [11].

Основные цели реформирования:

- обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;
- снижение издержек производителей услуг и тарифов на соответствующие услуги при повышении их качества;
- совершенствование системы управления и организации работы предприятий коммунальной сферы;
- создание условий для развития конкурентной среды в сфере строительства, управления жилищным фондом и эксплуатации;
- реформирование системы оплаты жилья и коммунальных услуг;
- отработка и внедрение действенных мер по социальной защите населения.

Основные способы достижения указанных целей:

1. Совершенствование системы управления и эксплуатации в ЖКХ.

Структура государственного и муниципального управления ЖКХ в настоящее время активно реорганизуется. В 56 субъектах Российской Федерации сформированы и функционируют органы управления ЖКХ в системе исполнительной власти территории и городов в форме комитетов и департаментов (управлений).

Происходит разделение собственности, а следовательно ответственности, в результате которой жилье и объекты коммунального назначения переходят в состав муниципальной собственности, что позволит упорядочить управление ими.

2. Создание конкурентной среды в системе обслуживания жилищно-коммунальной сферы.

Развитие конкуренции в жилищно-коммунальной сфере осуществляется в целях преодоления негативных последствий монополизма, много лет существовавшего в этой сфере.

Проводится работа по внедрению договорных отношений между субъектами жилищного фонда, объектами коммунального назначения и субъектами хозяйствования — учреждениями различных организационно-правовых форм, осуществляющих свою деятельность в жилищно-коммунальной сфере (по строительству, ремонту, проектированию, обслуживанию).

Происходит функциональное разделение заказчиков на услуги ЖКХ и подрядчиков, обеспечивающих выполнение соответствующих работ и услуг.

К сферам деятельности, где необходимо развитие конкуренции, относятся:

— управление и обслуживание жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;

— предоставление коммунальных услуг, в том числе создание автономных систем жизнеобеспечения;

— выполнение специфических работ по обслуживанию объектов коммунального хозяйства (ремонт, прочистка сетей, уборка мусора, эксплуатация лифтового оборудования и др.);

— строительство и проектирование объектов коммунального назначения.

Создание конкурентной среды обеспечит главное условие реформирования — снизить затраты в жилищно-эксплуатационной сфере.

В ряде городов России (Самаре, Москве, Рязани, Нижнем Новгороде), Республике Коми и др. накоплен положительный

опыт по созданию конкурентной среды, внедрению ресурсосберегающих технологий, прогрессивных технологий и материалов.

3. поэтапный переход от дотирования предприятий ЖКХ к их самофинансированию с одновременным обеспечением адресной социальной помощи (жилищных субсидий) низкодоходным группам населения.

Предполагается изменить тарифы на оплату жилья и коммунальных услуг. Координация работ по переходу на новые тарифы возлагается на департаменты ЖКХ. Экономическое обоснование размера увеличения тарифа должно решаться путем оптимизации затрат, связанных с предоставлением жилищно-коммунальных услуг.

Практика показывает, что тарифы в городах с похожими природно-климатическими и прочими условиями резко отличаются друг от друга. Это говорит о том, что предприятия, занимающие монопольное положение, не заинтересованы в повышении эффективности и внедрении ресурсосберегающих технологий, а перекладывают на население расходы, компенсирующие повышение зарплаты своим работникам, приобретение транспорта и вспомогательных материалов, пытаясь таким образом решать свои производственные и социальные проблемы.

Основные функции по реформированию системы финансирования ЖКХ и обеспечению социальной защиты населения возлагаются на органы местного самоуправления. Ориентируясь на федеральные стандарты, департаменты ЖКХ и органы местного самоуправления смогут учесть специфику города, природно-климатические условия, особенности жилищного фонда и территориальные и более точно обосновать региональные тарифы.

При этом недопустимо снижение качества коммунальных услуг или включение в тарифы затрат, связанных с монопольным положением обслуживающих организаций. Поэтому обязательным будет использование стандартов и нормативов, ориентированных на ресурсосберегающую работу хозяйственных субъектов: нормативов численности работающих в % к численности населения; сравнительных показателей затрат по передовым организациям, норм амортизации, нормативов накладных расходов и лимитированных затрат и др.

Основным инструментом муниципальной политики ценообразования жилья является установление платы за наем жилья в зависимости от его качества и местоположения в городе. Однако дифференциация оплаты жилья не должна привести

к формированию особо престижных и «бедных» районов на территории одного города. Органы местного самоуправления должны деликатно подойти и к проблемам оплаты и содержания сверхнормативного жилья.

4. Привлечение внебюджетных источников финансирования строительства и функционирования жилищно-коммунальной сферы, в том числе зарубежных инвестиций.

Предполагается создание механизмов привлечения и возврата среднесрочных и краткосрочных кредитов для строительства и модернизации объектов ЖКХ.

Целесообразно распределение заказов на строительство на конкурсной основе путем проведения тендеров (строительных торгов). Это позволит снизить стоимость строительства объектов ЖКХ, а следовательно сэкономить финансовые средства. В качестве внебюджетных источников могут привлекаться средства от использования придомовых территорий (например, сбор за парковку автомобилей) или другие доходы, получаемые товариществами собственников жилья.

Реформа ЖКХ является одним из приоритетных направлений социально-экономических преобразований. Эта крупномасштабная программа обязана улучшить качество жизни россиян.

Реформа располагает достаточной законодательной и нормативной базой, предусматривающей наиболее эффективное распределение полномочий между различными уровнями государственной власти — Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением. Законодательная база выделяет этапы структурных преобразований, предполагает мониторинг и обратную связь как необходимую часть, гарантирующую эффективность реформы. За последние четыре года принято более 40 законодательных и нормативных актов, формирующих нормативно-правовую базу преобразований в жилищно-коммунальной сфере.

### Опыт реализации реформы ЖКХ в регионах страны

Первый этап реформы ЖКХ начался в 1992 г. с принятия Закона «Об основах федеральной жилищной политики», в котором определены основные направления преобразований в жилищно-коммунальной сфере.

В порядке эксперимента в отдельных городах, населенных пунктах и регионах апробированы различные механизмы

преобразований, а полученные результаты положены в основу Концепции реформы.

Приоритетная роль в формировании и реализации политики реформирования отводится субъектам РФ и муниципальным образованиям. В регионах разработаны и приняты программы по проведению реформ с учетом социально-экономических, природно-климатических и других особенностей.

Одной из первых была разработана Программа проведения реформы в Москве, в которой обобщен опыт регионов и городов Самары, Санкт-Петербурга. Москва еще в 1993 г. разделила функции по управлению и эксплуатации жилищного фонда и установила договорные отношения между службами заказчика и подрядчика по содержанию и ремонту жилых помещений. В сфере эксплуатации жилья здесь активно развивается конкуренция. Сегодня в среднем 26% квартир в городе, а по Юго-Восточному округу — около 80%, обслуживаются организациями, избранными на конкурсной основе, большая часть из которых — частные компании. Проведение конкурсов на обслуживание жилья демонстрирует огромные возможности снижения затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг. Победители конкурсов, стремясь закрепиться на рынке, значительно снижают цену на услуги и даже без увеличения объемов финансирования предоставляют дополнительные услуги (праздничное оформление, устройство детских площадок и др.).

В Москве апробируются новые формы адаптации системы оплаты жилья к рыночным условиям. Плата за наем жилья дифференцируется в зависимости от качества и местоположения жилья, внедряется система страхования жилья, в том числе забираемого по договору найма.

В других регионах России пересмотр тарифов и их дифференциация в зависимости от качества жилья идут тяжело, за исключением увеличения тарифов без достаточного обоснования.

Монопольное положение служб ЖКХ остается достаточно сильным в большинстве городов, чему способствует принцип распределения федеральных трансфертов. В новой концепции механизм распределения федеральных трансфертов между регионами, основанный на межрегиональном бюджетном выравнивании, заменяется системой перечисления средств в соответствии с обоснованными потребностями в бюджетных расходах на ЖКХ.

Что касается параметров социальной защиты населения через предоставление жилищных субсидий, то они также размещаются по регионам, а следовательно по объему бюджетных ресурсов,

необходимых для реализаций данных программ. Так, максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг, исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг при федеральном стандарте на 1997 г., равном 16% от совокупного семейного дохода, варьирует от 10% до 20% по отдельным регионам. Фактическая стоимость услуг значительно колеблется по регионам, что приводит к колебаниям доли платежей населения в затратах на предоставление услуг от 15% (Ульяновск) до 60% (Самара) при федеральном стандарте — 35%.

Успешная реализация реформы возможна только при активной позиции органов местного самоуправления. Структура жилищного фонда, его техническое состояние, дееспособность коммунальной сферы, организационная специфика и экономические взаимосвязи предприятий ЖКХ являются главными стартовыми условиями осуществления реформы. Поэтому в каждом городе должны использоваться различные инструменты и приемы реформирования, а интенсивность нововведений должна учитывать готовность городской сферы и населения к их восприятию. В частности, необходимо разграничивать и специфическим образом реформировать две сферы, входящие в систему ЖКХ, — жилищную и сферу коммунальных услуг.

Опыт реформирования в Республике Коми показал, что применение расчетов экономически обоснованных удельных затрат на жилищно-коммунальные услуги позволяет формировать на объективной основе бюджеты всех уровней из части затрат на эти виды услуг. Так, бюджеты Республики Коми в 1997—1998 гг. в части жилищно-коммунальных услуг определялись не от фактических затрат, не от планировавшихся на предшествующий год, а расчетным путем, исходя из нормативов потребления. Это дает возможность исключить субъективные ценообразующие факторы, отказаться от расчета цен по принципу «от достигнутого, по фактически сложившимся затратам», позволяет посредством анализа и оптимизации контролировать и регулировать производственные нормы и показатели предприятий.

Действующий порядок распространяется на все предприятия, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, оказывающие жилищно-коммунальные услуги, производящие и реализующие продукцию энергетики, финансируемые полностью или частично, прямо или косвенно за счет средств бюджетов всех уровней на территории Республики Коми.

Первым этапом выполнения расчетов затрат на производство и реализацию жилищно-коммунальных услуг и продукцию энергетики является рассмотрение, анализ и оптимизация предоставленных предприятиям производственных показателей и характеристик:

- норм расхода горюче-смазочных материалов;
- топлива и электроэнергии;
- нормативов потерь при транспортировке и производстве продукции;
- нормативов расхода продукции на собственные производственные нужды предприятия;
- степени использования и загрузки производственной мощности основных фондов и т. д.

Утвержденные производственные нормы и показатели, а также другие количественные и стоимостные характеристики, необходимые для формирования базы расчетов для предприятий (данные бухгалтерской и статистической отчетности, копии договоров со сторонними организациями на услуги, оказываемые предприятию и т. д.), представляются в Государственный Коми республиканский центр по информации и индексации в строительстве.

На основе вышеназванных показателей с непосредственным участием представителей предприятия формируется компьютерная ресурсная база данных конкретного предприятия. С учетом информации о текущем уровне цен на ресурсы (материальные, трудовые, энергетические и др.) выполняется расчет общей стоимости жилищно-коммунальных услуг и продукции энергетики и соответственно расчет удельных затрат на единицу услуг.

Включение каких-либо затрат по «факту» практически исключено, все статьи затрат при формировании ресурсной базы рассчитываются на нормативной основе. Стоимость эквивалента ресурсной базы определяется на основе:

- сформированного и сопровождаемого банка данных об уровне цен на все виды материально-технических и энергетических ресурсов (строительных материалов, спецодежды, химреагентов, топлива, горюче-смазочных материалов, малоценных и быстроизнашивающихся инструментов и приспособлений и т. д.);
- расчетных заготовительно-складских расходов по доставке материально-технических и энергетических ресурсов до места использования, с оптимизацией транспортной схемы;
- отраслевого тарифного соглашения;

— расчетных тарифов и индексов роста тарифов на услуги автотранспорта, строительных механизмов, спецтехники, речные грузоперевозки;

— нормативного соотношения амортизационных отчислений на полное восстановление и капитальный ремонт;

— расчетных индексов стоимости строительства, капитально- и текущего ремонтов и т. д.

Выполненные в соответствии с вышеизложенным порядком расчеты затрат передаются Комиссии Минархстройэнерго РК по утверждению тарифов на жилищно-коммунальные услуги и Региональной энергетической комиссии РК для рассмотрения и окончательного определения тарифов и их утверждения. Если предприятия не согласны с рассчитанными затратами, то они заявляют об этом письменно, обосновав свои возражения. Комиссии обязаны ответить на все вопросы и принять окончательное решение. Утвержденные названными Комиссиями тарифы доводятся до сведения руководства администраций регионов Республики Коми и соответствующих предприятий-производителей и перепродавцов услуг и продукции.

Пересчет уровня затрат по всем коммунальным предприятиям республики осуществляется дважды в год. Необходимость пересмотра тарифов возникает при:

— значительном изменении цен на ресурсы (материальные, трудовые, энергетические и др.), участвующие в производстве и реализации услуг, на основе сопровождаемых Центробанком данных об уровне цен, складывающемся на момент расчетов;

— изменении состава предприятия (прием в свой состав других предприятий, филиалов; передача части основных фондов, дочерних предприятий и филиалов другим предприятиям и т. д.), вводе в эксплуатацию и выбытии (списание и вывод в резерв) основных фондов, изменении технологической схемы производства и реализации услуг, изменении производственной программы и т. п.

В 1996—1997 гг. сформировано более 500 индивидуальных ресурсных баз предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, производящих и реализующих тепло и электроэнергию на территории Республики Коми.

В 1996 г. выполнено 235, а в 1997 г. — 233 расчета затрат на жилищно-коммунальные услуги, оказываемые муниципальными предприятиями. В результате средние по Республике Коми расчетные тарифы составили к действующим, учрежденным

в 1995 г. местными администрациями, 89%. Общая сумма снижения затрат в сопоставимом уровне цен в расчете на год составила 634,7 млрд руб.

Выполнено 174 расчета стоимости коммунальных услуг, оказываемых непрофильными предприятиями (горячее водоснабжение и теплоснабжение, холодное водоснабжение и очистка стоков). Уровень затрат по расчетам Центра составляет 66,4% от уровня, закладываемого предприятиями в себестоимость при утверждении тарифов. Снижение общего размера затрат в расчете на годовой объем производства и реализации услуг по результатам расчетов составило 389,7 млрд руб.

Выполнено 50 расчетов затрат на производство и реализацию электроэнергии дизельных электростанций и услуги по передаче покупной электрической энергии по электросетям. Снижение затрат (в расчете на год) по сравнению с действующими тарифами составило 61,9 млрд руб.

Общие масштабы экономии представлены в табл. 3. Эти данные можно дополнить конкретными примерами.

**Обслуживание лифтов.** В сентябре 1995 г. в одном из городов Республики Коми действовал тариф в размере 1440 тыс. руб. за один лифт в месяц. В декабре того же года после разработки

Таблица 3

Сравнение затрат по расчетам с учитывавшимися до введения системы государственного регулирования по Республике Коми

Виды услуг и предприятий	В уровне цен на момент их утверждения (млн руб.)	Приведенные к уровню цен января 1996 г. (млн руб.)
Муниципальные предприятия	193 317	436 965
Теплоснабжение	40 267	154 274
Стоки	9 836	11 884
Водоснабжение	3 359	21 282
Содержание жилого фонда	166 246	249 525
Непрофильные предприятия	365 505	365 505
ИТОГО	558 822	802 470

«Методики расчета затрат на обслуживание лифтов» и ее утверждения Минархстройэнерго РК тариф, согласованный с организацией по обслуживанию лифтов, составил 1040 тыс. руб.

**Производство и реализация теплоэнергии непрофильными предприятиями.** В одном из городов средний тариф на производство и реализацию тепловой энергии, действовавший до расчетов, в сопоставимом уровне цен составлял 171 тыс. руб. за 1 Гкал. Рассчитанный же и согласованный предприятиями-производителями и утвержденный РЭК РК — 87 тыс. руб., или 52%. Общая сумма затрат снижена на 45,8 млрд руб. По одному из районов тариф снижен на 45%, сумма экономии составила 14,9 млрд руб.

**Содержание и эксплуатация жилищного фонда.** В целом по этому виду услуг в результате расчетов на единой методологической основе снижены удельные затраты на 1 м<sup>2</sup> в расчете на год с 73,3 тыс. руб. до 57,7 тыс. руб., или на 21,2%. По одному из городов — соответственно со 108 тыс. руб. до 65,2 тыс. руб. или на 40%. Общая сумма затрат уменьшена на 132,7 млрд руб.

Опыт Республики Коми по регулированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги интересен прежде всего потому, что в республике создана единая, основанная на общих для всех предприятий принципах система регулирования. Для ее нормального функционирования приняты необходимые акты, определены права и обязанности регулирующего органа и регулируемых предприятий. Но достаточно успешно препятствуя росту тарифов, данная система имеет существенные недостатки.

Государственное регулирование тарифов в Республике Коми распространяется на все жилищно-коммунальные предприятия. При определении тарифов как на жилищные, так и на коммунальные услуги применяется один и тот же подход — расчет удельных затрат. Однако подотрасли ЖКХ существенно отличаются друг от друга по возможностям создания конкурентной среды и подходам к регулированию. Можно выделить три группы подотраслей:

— естественные монополии. Это, как правило, в сегодняшних условиях предприятия инфраструктурного обеспечения коммунальными услугами (теплоснабжение, вода и канализация, электроснабжение и т. д.);

— потенциально конкурентные, где развитие конкуренции сдерживается сложившейся структурой управления подотраслью (жилищное хозяйство);

— сочетающие в себе элементы естественной монополии и потенциальной конкуренции (дорожно-мостовое хозяйство, санитарная очистка и утилизация бытовых отходов).

Для подотрасли естественных монополий регулирование является объективной необходимостью. Что касается жилищного хозяйства, то в нем регулирующая деятельность должна быть направлена на определение тарифов для населения и на создание благоприятных условий для развития конкурентных отношений как в сфере обслуживания, так и управления недвижимостью. В этом случае ценовое регулирование подрядчиков осуществляет рынок, а не регулирующий орган. Таким образом, практика определения цены подрядных работ в жилищном хозяйстве путем суммирования удельных затрат объективно препятствует развитию рыночных отношений.

Отход в Республике Коми от формирования тарифа по затратному принципу по-своему уникален. Методики расчета удельных затрат, используемые в республике, можно считать хорошим алгоритмом для определения базовых показателей при расчете тарифа. Но для определения тарифа недостаточно только учета отдельных затрат, поскольку в этом случае за рамками рассмотрения остаются многие вопросы, существенно влияющие на производственную и финансово-хозяйственную деятельность предприятия и в конечном счете на тариф.

В области перспективного развития необходим учет:

- реальных потребностей в капиталовложениях в модернизацию и реконструкцию основных фондов;
- расширения зон обслуживания;
- результатов проведенных мероприятий по увеличению экономической эффективности и снижению себестоимости;
- прогнозируемых изменений объема потребления и, как следствие, изменения полной себестоимости услуг.

Необходимо учитывать и условия функционирования предприятий в предыдущие периоды: остроту проблемы неплатежей, недофинансирование предприятия со стороны бюджета и др.

При достаточно детальной проработке методик расчета удельных затрат в Республике Коми за рамками рассмотрения остается вопрос о необходимом размере прибыли предприятий. Для определения размера прибыли там используется показатель рентабельности, который устанавливается в процентах к удельным затратам и одинаков для всех предприятий. Кроме того, для предприятий существует возможность при рассмотрении тарифа

обосновать необходимость увеличения норматива рентабельности.

По нашему мнению, подход к регулированию прибыли предприятия путем установления фиксированного процента к затратам не имеет экономического обоснования. В то же время уже сейчас существует возможность определения необходимого объема прибыли исходя из программы развития предприятия, объема амортизационных отчислений, необходимых платежей из прибыли, налога на прибыль, погашения убытков от списания безнадежных долгов. При реализации данного подхода использование прибыли перестает быть внутренним делом предприятия и попадает под контроль регулирующего органа. Обоснование объема необходимой прибыли становится обязательным для всех и происходит по четкой утвержденной схеме, что существенно затрудняет возможность лоббирования своих интересов со стороны «наиболее активных» предприятий.

Принятая в большинстве городов и регионов России практика расчета тарифа на основании затрат предшествующего периода не стимулирует предприятия к снижению себестоимости. Такая практика не позволяет оценить целесообразность тех или иных затрат. Отход от принципа формирования тарифа «от фактически сложившихся затрат» вынуждает предприятия отказываться от необоснованных расходов.

Но в результате действующие в Республике Коми методики приводят к формированию тарифа по принципу «от сложившейся технологии». То есть, если технология, которую использует предприятие, морально и физически полностью устарела, предприятие получит тариф, позволяющий и дальше использовать эту технологию, но не модернизировать ее. Использование устаревших технологий и необходимость выделения дополнительных средств из бюджета на модернизацию является результатом данного подхода.

В условиях, когда тарифы могут пересматриваться каждые полгода, у коммунальных предприятий отсутствует возможность планировать свою деятельность, что также снижает эффективность. Регулируемый период для коммунальных предприятий должен быть значительно больше, причем в течение этого периода может действовать не одна, а несколько ставок тарифов.

Альтернативой (или дальнейшим развитием) рассмотренной системы ценового регулирования должна стать система целевого регулирования. На рис. 3 представлены ее основные элементы.

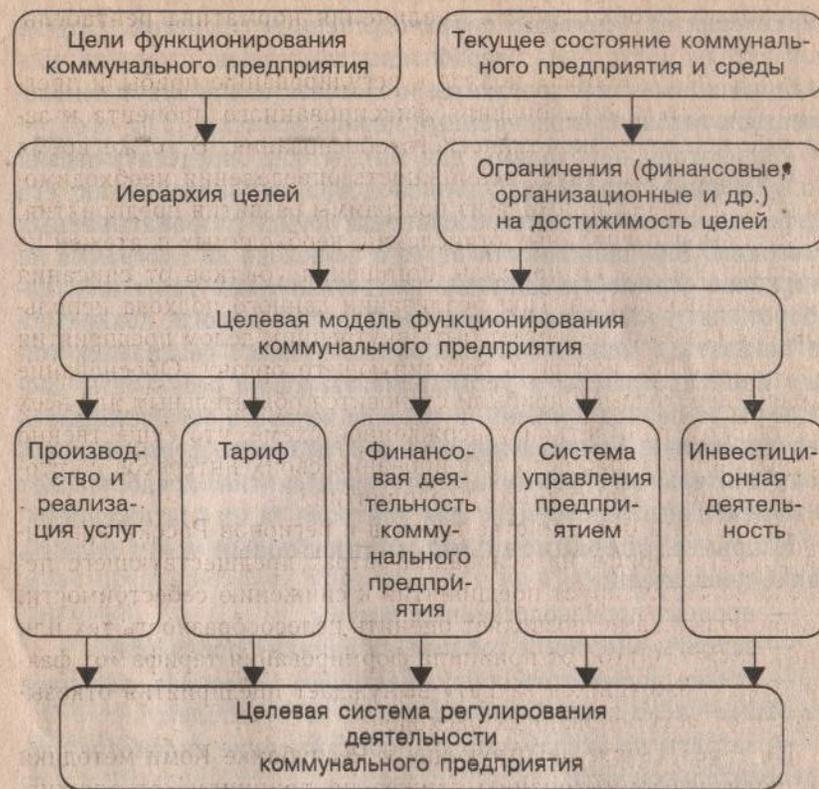


Рис. 3. Схема целевого регулирования деятельности коммунальных предприятий

Деятельность коммунального предприятия характеризуется набором разнообразных целей, отражающих интересы различных групп: самого предприятия, муниципалитета, населения, промышленных предприятий, инвестора и др. Точный перечень целей и их относительная значимость индивидуальны для каждого предприятия. Построение иерархии целей — первый шаг при разработке целевой модели функционирования коммунального предприятия. Однако, поскольку цели отражают интересы разных групп, имеют разную значимость и подчас могут противоречить друг другу, необходимо установить иерархию целей на основе баланса интересов.

Следующий шаг в формировании целевой системы регулирования — создание **системы индикаторов** (критериев). Часть этих индикаторов имеет универсальный характер, поскольку

характеризуют основные производственные процессы. Другие показатели должны быть разработаны специально в рамках проведения конкретной программы и соответственно будут использоваться только в ограниченный период времени.

Индикаторы необходимы для того, чтобы определить задачи по усовершенствованию производства или повышению его эффективности в рамках соответствующих разрабатываемых программ. В зависимости от того, нацелена ли программа на снижение стоимости единицы предоставляемых услуг или, наоборот, на увеличение объема средств, при помощи конкретного показателя можно контролировать процесс реализации той или иной программы и устанавливать, какие результаты достигнуты за определенное время, в течение которого осуществлялось регулирование. Система индикаторов, позволяя формализовать цели деятельности коммунального предприятия, предоставляет эффективный инструмент для контроля за их достижением.

Например, традиционными индикаторами могут служить такие показатели:

- процент производственных потерь;
- затраты энергии и топлива на единицу продукции;
- общее количество обслуживающего персонала, деленное на общее число подключенных к сети потребителей;
- затраты на эксплуатацию и обслуживание километра распределительной сети.

Среди финансовых индикаторов чаще всего употребляются следующие показатели:

- собираемость платежей;
- ликвидность;
- оборачиваемость средств;
- обеспеченности собственными средствами;
- стоимость обслуживания одного потребителя.

Еще одна группа индикаторов — индикаторы качества:

- соответствие параметров качества поставляемой услуги утвержденным параметрам;
- количество случаев непредоставления услуги за период;
- количество случаев поставки услуги ненадлежащего качества и др.

Система индикаторов призвана заменить существующий нормативно-тарифный принцип формирования тарифов. Однако для ее внедрения необходим целый ряд мероприятий, таких как:

— создание соответствующего нормативно-методического обеспечения процесса регулирования;

— экспертиза тарифов (прежде всего с целью определения «узких» мест в деятельности предприятия и формирования системы целей);

— определение и формализация процесса регулирования;

— совершенствование договорных отношений.

В результате целевого регулирования цен и тарифов появляется возможность учитывать изменения во внешней и внутренней среде предприятия, объективно влияющие на величину издержек: инфляция, рост числа потребителей, строительство нового жилья и промышленных предприятий, внедрение ресурсосберегающих технологий и др. Учитываются все потребности коммунального предприятия в доходах, включая реальную потребность в капиталовложениях, оборотных средствах, обслуживании долга, а не только текущие затраты. При установлении тарифа рентабельность определяется не произвольно, а на основе представленной предприятием программы использования прибыли.

У коммунального предприятия появляется возможность и стимул повышать эффективность производства, вкладывать капитал в реконструкцию основных фондов, проекты ресурсосбережения и др. Тариф в меньшей степени оказывается привязанным к условным бухгалтерским величинам и в большей — к реальным денежным потокам. Кроме того, у коммунального предприятия и муниципалитета появляются стимулы к разработке долгосрочных программ развития, формируется стратегическое мышление «на перспективу» [15, с. 5—13].

В целях успешного проведения реформы и предотвращения негативных последствий, которые наблюдаются в настоящее время, принят ряд постановлений Правительства РФ по государственному регулированию и ценообразованию на продукты и услуги естественных монополий.

Интересен опыт Новгорода. Структурные преобразования, введение договорных взаимоотношений между предприятиями — участниками жилищно-коммунального сектора позволили внедрить там Положение «О порядке предоставления населению жилищно-коммунальных услуг и о механизме снижения платежей при нарушении сроков и качества услуг». Определены критерии и меры экономической ответственности за несвоевременное и некачественное предоставление услуг, т. е. начали

действовать стандарты обслуживания со стороны предприятий и плата за реально полученные услуги со стороны потребителя.

Достигнуты положительные сдвиги и в других направлениях. Так, обоснованное сдерживание роста тарифов и экономические результаты реформы позволили вывести уровень платежей населения за жилищно-коммунальные услуги в 1996 г. в среднем на 35% при предельно допустимой доле собственных расходов граждан 16% от совокупного дохода семьи. При этом за субсидиями обратились около 5% семей (платежеспособность населения сейчас сохраняется в пределах 82—84%). В 1997 г. введена плата за наем и дифференцированная система оплаты за жилищно-коммунальные услуги. Реально плата за наем составляет от 5 тыс. до 25 тыс. руб. за одну квартиру в месяц в зависимости от ее потребительских качеств.

Главная цель введения этого вида платы — восстановление жилищного фонда города. Решением Новгородской городской Думы утверждена форма договора социального найма жилого помещения в муниципальном жилищном фонде Новгорода. Введение платы за наем ускорило процесс приватизации в первый месяц в 5 раз, затем процесс стабилизировался. Уровень роста приватизации увеличился в 1,5-раза по сравнению с периодом до введения платы за наем.

Принятие дифференцированной системы оплаты за жилищно-коммунальные услуги, а также увеличение на 20% платы за сверхнормативные жилищно-коммунальные услуги и одновременное введение системы замены жилых помещений, которая является мерой защиты для малообеспеченных слоев населения, — все это позволяет формировать реальный рынок жилья.

Поэтапный переход на новую систему оплаты за жилищно-коммунальные услуги невозможно осуществить без социальных гарантий населению, которые реализуются через отдел жилищных субсидий, созданный в Новгороде несколько лет назад. В нем сформированы 19 расчетно-кассовых центров, что позволило уйти от услуг Сбербанка (а это экономия в пределах 1 млрд руб. в год). Расчетно-кассовые центры непосредственно работают с населением и соответственно снимают возникающие проблемы. Большую помощь людям, попавшим в сложную экономическую ситуацию, оказывает созданная в городе комиссия по нестандартным ситуациям [12, с. 39—40].

## Глава 2 ОРГАНИЗАЦИЯ КОМПЛЕКСНОЙ ПОДДЕРЖКИ В УПРАВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА ГОРОДА

### 2.1. Назначение и структура жилищного фонда

Жилище выполняет многообразные функции и обеспечивает нормальную жизнедеятельность человека. Посредством использования жилища реализуются биофизические, хозяйственные и духовные потребности семьи и личности.

Улучшение жилищных условий является главным фактором повышения благосостояния населения и может быть обеспечено путем повышения:

- обеспеченности жилыми помещениями (размер площади, приходящейся на 1 человека);
- комфортабельности жилья (изолированность, планировка, высота помещения, освещенность);
- уровня благоустройства (наличие качественных коммунальных услуг);
- санитарно-гигиенических условий (температура, влажность, уборка бытового мусора) и др.

Урбанизация, т. е. развитие городских поселений, увеличение численности жителей в больших городах, распространение городского уклада жизни — нормальный исторический и экономический процесс, который прежде всего отражается на жилищных условиях. Рост городов, особенно крупных, сопровождается усиленной эксплуатацией жилого фонда, вредными воздействиями на окружающую среду, вплоть до нарушения экологического баланса, увеличением времени на перемещение в пределах города до места работы, торговых, государственных учреждений, растущей «транспортной усталостью», психологическими перегрузками, интенсивностью информационного

обмена и др. последствиями. Поэтому решение жилищных вопросов в пределах городов является более острой проблемой, чем в сельской местности, а ее преломление в специфических условиях каждого конкретного города требует от муниципальных органов управления принятия сложных организационно-экономических решений.

В настоящее время большинство городского населения обеспечено жильем в форме сданного внаем, построенного и принадлежащего государству жилья. Осуществляя в широких масштабах жилищное строительство в течение всех послевоенных лет, государство все же не смогло решить проблемы обеспечения жильем, даже в минимально гарантированных размерах.

Поэтому с переходом к рыночным отношениям активно развиваются альтернативные формы обеспечения населения жильем, в том числе приобретение и строительство собственного жилья.

Доминирующая роль государственной собственности в жилищном фонде сохраняется. В городских поселениях ее доля составляет около 80%, а в крупных городах — даже до 90% всего жилищного фонда. До недавнего времени более половины государственного фонда жилья находилось в ведении предприятий, а остальная часть — в ведении местных Советов народных депутатов. В ряде городов практически все жилье было ведомственным. Индивидуальное жилье концентрировалось в сельской местности или мелких городах. В городах с населением более 100 тыс. человек на протяжении многих лет существовал запрет на индивидуальное жилищное строительство. Незначительную долю (до 5%) составляла и собственность жилищно-строительных кооперативов. Их развитие поддерживалось только в некоторых крупных городах [23, с. 9].

Таким образом, структура жилищного фонда на момент реформ не была оптимальной, а господство государственной собственности, ограничительная политика в области строительства и распределения жилья, отсутствие стимулов к сохранению и поддержанию в нормальном состоянии жилых помещений усугубили сложившееся положение.

Активная передача государственного жилищного фонда, находившегося в ведении местных Советов вместе с соответствующими объектами инженерной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационными и ремонтно-строительными организациями, а затем и ведомственного жилья в муниципальную собственность экономически была плохо подготовлена, однако она создала

предпосылки для более эффективного управления данной сферой на местном уровне.

## 2.2. Реформирование жилищного фонда и регулирование рыночных отношений

Реформирование жилищной сферы предусматривает институциональные преобразования, способствующие снижению затрат и повышению качества предоставления услуг, а также изменение системы оплаты жилья и коммунальных услуг с постепенным достижением 100%-ного уровня покрытия затрат за счет населения.

Предполагается упростить структуру управления ЖКХ, сократить количество звеньев и разделить функции заказчика и подрядчика. Ключевым звеном в данной структуре должна стать служба заказчика, создаваемая в форме муниципального учреждения или предприятия с договорными и контролирующими функциями, в том числе по оплате жилья и услуг.

В основу реформирования положен принцип постепенности осуществления преобразований (прежде всего по оплате жилья и коммунальных услуг) и максимального учета региональных особенностей.

Это привело к тому, что в итоге первых шагов реформы для городов России стала характерна глубокая дифференциация по темпам, направлениям и масштабности жилищных преобразований. Причем не всегда объективные условия имели решающее значение. В большинстве случаев насущные проблемы и интересы местных властей были на первом месте. Это проявилось в процессе передачи ведомственного жилья муниципалитетам. Установленные нормативные сроки передачи социальных активов нарушались практически повсеместно. Тормозят этот процесс в основном крупные города. Есть случаи, когда местные власти вообще игнорируют проведение жилищной реформы или стараются замедлить этот процесс.

В результате в разных городах сформировались совершенно отличные друг от друга структуры управления ЖКХ. Зачастую с новыми управленческими структурами уживаются старые с аналогичными функциями, что ведет не к уменьшению, а к увеличению стоимости услуг и дополнительным грузом ложится на плечи населения.

Вместе с тем, первый опыт показал, что условия для проведения реформы есть, все ее направления реальны и вполне осуществимы, а максимальная готовность к реформированию жилищной сферы наблюдается в административных центрах и крупных городах.

В частности, в Рязани содержание 1 м<sup>2</sup> жилья обходится казне в 1500 руб. и только 300 руб. доплачивают квартиросъемщики. За 1 м<sup>3</sup> воды горожане также платят 300 руб. при его себестоимости 1100 руб. Разницу, естественно, восполняет город. То же с теплом. За гигакалорию муниципалитет платит 94 тыс. руб., население — 14 тыс. В итоге дотации бюджета на содержание жилья и оплату коммунальных услуг превышают 300 млрд руб.

Переложить этот груз на плечи горожан весьма проблематично. Начинать надо со снижения себестоимости услуг. И первый шаг в этом направлении — реорганизация самой коммунальной службы.

В Рязани решили разделить в жилищно-коммунальной сфере функции подрядчика и заказчика услуг и работ, передав последнюю специально образованному департаменту. При нем создано 11 участков со своими инженерами, экономистами, техниками, бухгалтерами, диспетчерами, в задачу которых входит оформление заявок на ремонтно-эксплуатационные работы и контроль за их выполнением подрядными организациями, в том числе и ЖЭУ — жилищно-эксплуатационные управления. Департамент же оплачивает и работу. То есть все финансовые источники (квартплата, бюджетные средства) сосредоточены теперь у единого заказчика работ и услуг. Естественно, он заинтересован в наиболее рачительном расходовании этих средств вплоть до подбора подрядчиков на конкурсной основе.

Набирает силу в Рязани и такое явление, как товарищество собственников жилья (кондоминиум). Первое товарищество было зарегистрировано здесь еще в 1993 г. А сегодня их уже более 50. Разработаны необходимые документы товарищества: устав, положение о порядке передачи в управление ему домов, о взаимодействии с муниципальными органами. Утверждено временное Положение о дотировании товарищества, как и других предприятий, занимающихся содержанием и ремонтом жилья.

Первый опыт говорит о рациональном использовании товариществами квартплаты и дотаций, об экономном расходовании средств на частичный или капитальный ремонт.

Опыт показал, что условия для проведения реформы есть, что все ее направления реальны и вполне осуществимы, что административные центры и крупные города максимально готовы к этому [19, с. 24].

Активно идет формирование конкурентной среды в сфере обслуживания жилья. Обычным явлением для многих городов стало проведение конкурсов, в которых активно участвуют частные компании, ремонтно-строительные приватизированные предприятия, потерявшие долю своего первичного рынка.

Несмотря на отсутствие достаточного опыта в создании товариществ собственников жилья, в отдельных городах их число постоянно растет и сегодня по данным регистрации доходит до 60—70 [23].

Реформируется и система оплаты жилья; правда, в основном это реформирование идет путем механического перенесения центра тяжести в сторону населения без достаточной дифференциации. Доля затрат, покрываемых населением, увеличилась в 2—3 раза и достигла почти 40% от общей суммы. Отлаживаются механизмы социальной защиты. Успешно функционируют службы жилищных субсидий, которыми пользуются 20—30% семей.

Но первые преобразования в жилищной сфере, подтвердив осуществимость выбранной концепции, не привели к ожидаемым результатам. Прежде всего это относится к финансовым результатам: снижения стоимости жилищно-коммунальных услуг и общей суммы затрат на содержание этой сферы пока не достигнуто.

В основном это происходит потому, что реформа, концентрируя особое внимание на обслуживании жилья, меньше затрагивает сферу коммунальных услуг, где общегосударственный монополизм не позволяет регулировать отдельные процессы (например, тарифы на тепло ТЭЦ, включенных в единую энергосистему России, являются прерогативой региональных энергетических комиссий, а не местных властей).

Однако и в сфере управления жилищным фондом особого снижения затрат также не наблюдается.

Экономия, достигаемая в результате проведения конкурсов на обслуживание жилья, часто не превышает затрат на формирование и работу конкурсных комиссий (тендерных комитетов) и административных расходов на управление жилищным фондом.

Рост затрат на управление обусловлен необходимостью увеличения штата работников в службе заказчика для контроля за качеством и объемами подрядных работ. Рост могущества службы заказчика нередко переориентирует ее на заботы собственного укрепления и развития, создает диктат при проведении конкурса, а интересы населения и реальные инструменты снижения затрат теряют первостепенное значение.

В таких условиях служба заказчика становится противником товариществ собственников жилья, прикрепляя их к муниципальным жилищным предприятиям, лишая права самостоятельно распоряжаться финансовыми ресурсами, в том числе и бюджетными дотациями, причитающимися кондоминиумам. Очень часто товарищества собственников жилья вообще не получают бюджетных средств. В условиях хронического недофинансирования долги накапливаются, а искать резервы экономии становится невыгодно, так как эти средства могут снизить долю дотаций на будущее.

Финансовые сложности возникают и в связи с ростом тарифов, так как растет доля неплатежей со стороны населения. Увеличение доли населения в оплате жилья и коммунальных услуг предполагает сокращение размера средств, выделяемых из местного бюджета на дотирование ЖКХ. Но оно требует и дополнительных бюджетных расходов: на выплату жилищных субсидий, на развитие службы жилищных субсидий и на погашение безнадежной задолженности. В этом случае повышение доли оплаты жилья населением оправдано, если разница между экономией на дотациях и сопровождающими ее дополнительными расходами получается значительной.

В условиях финансового кризиса успешное проведение реформы в жилищной сфере возможно при концентрации усилий на двух аспектах:

- повсеместном снижении затрат и контроле финансовых результатов, проводимых преобразований;
- контроле рынка жилья со стороны муниципальных властей и стимулировании его развития с целью удовлетворения населения качественным жильем.

Вопрос о снижении затрат в жилищной сфере лежит на поверхности, его вполне возможно решить усилиями федеральных и муниципальных властей.

Вопрос о формировании и развитии рынка жилья — более сложный и на сегодняшний день не контролируется на

региональном уровне. Вместе с ним есть необходимость в регулировании процесса строительства и продажи жилья с учетом региональных особенностей. В противном случае утверждение о социальной ориентации реформы и стремлении с ее помощью решить жилищные проблемы населения голословно.

### 2.3. Альтернативная система управления жилищным комплексом и роль муниципальных органов в ее реализации

В соответствии с решением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1999 г. (протокол № 17) для дальнейшего реформирования ЖКХ органы местного самоуправления должны особое внимание уделять:

- рациональному использованию средств бюджетов всех уровней;
- развитию рыночных отношений в отрасли ЖКХ и прежде всего конкуренции и демополизации предоставления жилищно-коммунальных услуг;
- совершенствованию системы оплаты жилья и коммунальных услуг;
- усилению адресной социальной защиты населения;
- рациональному использованию бюджетных средств и повышению экономической заинтересованности предприятий жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований.

В связи с необходимостью более результативного выполнения поставленных задач, особенно контроля расходования бюджетных средств, контроля исполнения муниципального заказа с точки зрения объемов и качества услуг, предоставляемых населению, а также сосредоточения внимания на одной из подотраслей городского хозяйства — ЖКХ и управлении им, целесообразно выделить Комитет ЖКХ в самостоятельную структуру Администрации города, придав ему статус юридического лица. Такой подход суживает круг задач и концентрирует внимание и средства на исполнении задач по предоставлению услуг населению, проживающему на территории города. У Комитета ЖКХ появится возможность более действенного влияния на подрядные организации в условиях недофинансирования ЖКХ. Комитет, реализуя ценовую и тарифную политику в городе,

в состоянии прогнозировать реальные возможности финансирования средствами бюджета и средствами населения работ по предоставлению услуг и определять цены и объемы работ такими, при которых будет реализован процесс естественного снижения дебиторской и кредиторской задолженности предприятий подрядчиков в части оказания услуг населению. Вместе с тем вырастет и ответственность Комитета ЖКХ за вверенные ему права, особенно при формировании ценовой и тарифной политики на услуги ЖКХ. При таком подходе к формированию структуры управления городским хозяйством необходимо учесть эти обстоятельства и незначительно видоизменить функции отдельных элементов общей структуры управления, рассмотреть возможность предложенной альтернативы, так как она более результативна в процессах демополизации и развития конкуренции, организации социальной защиты населения, совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг.

В соответствии с вышеизложенным схема управления городским хозяйством Воронежа принимает вид, представленный на рис. 4.

Комитет ЖКХ выделяется в самостоятельную структуру администрации города и оформляется как юридическое лицо Департамент ЖКХ. По решению администрации ему дается или не дается право ведения коммерческой деятельности (допускается и то и другое). При реорганизации Комитета ЖКХ в Департамент все функции его подразделений сохраняются и по решению директора могут быть расширены.

**Управляющая организация** — организация, реализующая задачу разделения функций заказчика и подрядчика, уполномоченная обеспечивать жилищно-коммунальное обслуживание объектов муниципального заказа и представлять интересы потребителей на основании договора собственников о передаче в оперативное управление или договора о передаче на обслуживание, а также договоров с получателями товаров, работ, услуг жилищно-коммунального назначения.

Управляющая организация в форме учреждения забирает на свой баланс муниципальный жилой фонд в оперативное управление.

Управляющая организация осуществляет строгий контроль за выполнением работ по договорам и оформляет акты закрытия работ и объектов оказания услуг. На этой стадии она регулирует расходование средств населения и выделенных бюджетных средств на покрытие разницы в тарифах.



Рис. 4. Схема договорных отношений

- 1 — генеральное соглашение Департамента ЖКХ с муниципальным предприятием «МИВЦ» на автоматизированный учет расчетов с квартиросъемщиками;
- 2 — генеральное соглашение на обслуживание муниципального жилищного фонда;
- 3 — генеральное соглашение на проведение капитального ремонта и аварийное обслуживание;
- 4 — договоры Управляющей компании с подрядными жилищными организациями и поставщиками коммунальных и других услуг на обслуживание жилищного фонда;
- 5 — договоры МП «МИВЦ» с поставщиками коммунальных и других услуг на сбор платежей населения за оказанные услуги;
- 6 — договор Управляющей компании с ГЖУ на проведение капитального ремонта и аварийное обслуживание;
- 7 — договор Управляющей компании с МП «МИВЦ» на расчеты с населением за жилье и коммунальные услуги;
- 8 — договор МП «МИВЦ» с ГЖУ на сбор платежей населения за капитальный ремонт;
- 9 — договоры найма с населением и технического обслуживания с собственниками жилых помещений и арендаторами.

Действия Управляющей организации основываются на заключаемом между муниципальным заказчиком (Комитетом ЖКХ) и ней муниципальном контракте на организацию исполнения поставок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд.

Предмет контракта — обеспечение получателей (потребителей) муниципального района товарами, работами, услугами коммунального назначения в соответствии с Положением

«Об организации поставок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд», утвержденным главой администрации города.

Цель контракта — разграничение полномочий в вопросах предоставления жилищно-коммунальных услуг потребителям города, организациям, содержащим жилой и нежилой фонд, объектам коммунального хозяйства в соответствии с действующими нормами и правилами; решение вопросов, связанных с управлением имуществом комплексом жилищно-коммунального назначения и его сохранностью.

Права Управляющей организации также перечисляются в контракте. Одним из основных прав для формирования конкурентной среды является право определять участников процесса производства и потребления жилищно-коммунальных услуг, производителей и поставщиков коммунальных услуг, исполнителей работ и услуг по содержанию и ремонту объектов жилого, нежилого фонда и объектов коммунального назначения как участников и исполнителей муниципального заказа и согласовывать перечень организаций—исполнителей муниципального заказа с муниципальным заказчиком, для которых заключение договоров на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд будет обязательным.

Исходя из интересов города, Управляющая организация обеспечивает размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд путем проведения открытых и (или) закрытых конкурсов, аукционов.

Если заказ на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд размещается по конкурсу, заключение договора на исполнение муниципального заказа с организацией-исполнителем, объявленной победителем конкурса, становится для муниципального заказчика и Управляющей организации обязательным.

Муниципальный заказчик — Комитет (Департамент) ЖКХ — передает исполнителям муниципального заказа функции по сбору и перечислению платежей за жилье и коммунальные услуги.

Единый расчетно-кассовый центр обеспечивает Управляющую организацию всесторонней информацией о ходе платежей, особенно о переводимых денежных средствах исполнителям в зависимости от качества и реальных объемов, контролируемых Управляющей организацией.

На основе получаемых данных по объемам поставляемых услуг и фактам их оплаты Управляющая организация осуществляет работу по расчетам и пересмотрам нормативов потребления

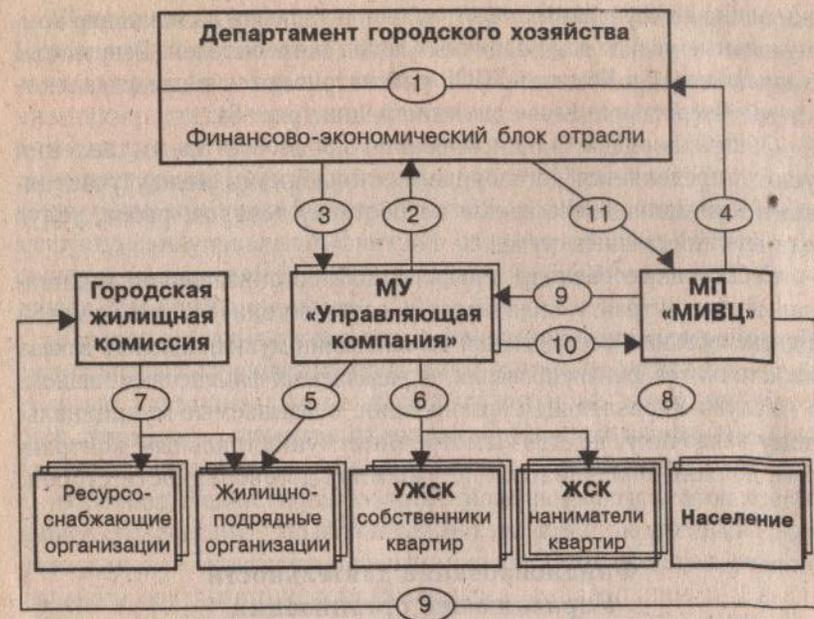


Рис. 5. Схема информационных потоков ЖКХ

- 1 — информация о дотациях городского финансового комитета разницы в тарифах на жилищно-коммунальные услуги;
- 2 — заявки на бюджетное финансирование разницы в тарифах;
- 3 — информация о бюджетных дотациях на оплату разницы в тарифах услуг ЖКХ;
- 4 — информация о
  - суммах начисления и поступления платежей за жилье и коммунальные услуги;
  - сумме выпадающих доходов;
  - суммах субсидий;
  - прогнозе сбора платежей населения.
- 5 — информация «Управляющей компании» жилищным подрядным организациям о суммах бюджетных дотаций на разницу в тарифах;
- 6 — информация «Управляющей компании» собственникам и нанимателям квартиры о суммах бюджетных дотаций;
- 7 — информация жилищной инспекции поставщикам коммунальных и других услуг и жилищно-подрядным организациям о некачественном предоставлении услуг;
- 8 — информационное обслуживание населения по начислению льгот и субсидий;
- 9 — информация МП «МИВЦ» о перерасчете за некачественное предоставление услуг;
- 10 — информация о снижении оплаты в связи с некачественным предоставлением услуг жилищных подрядных организаций;
- 11 — нормативно-справочная информация.

жилищно-коммунальных услуг, ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги для различных групп потребителей. Результаты направляются в Комитет ЖКХ, рассматриваются и представляются на утверждение главе администрации (рис. 5).

Общий порядок финансирования процессов предоставления услуг определяется договорными отношениями между участниками муниципального заказа на поставку товаров, работ, услуг для муниципальных нужд.

Собственные расходы Управляющая организация по муниципальному контракту оплачивает в соответствии со своей сметой финансирования, составляемой на основании муниципального заказа из источников финансирования, определяемых финансовым планом.

Услуги Управляющей организации, оказываемые муниципальному заказчику, не предусмотренные муниципальным контрактом, должны оплачиваться по взаимной договоренности сторон.

### Финансирование деятельности Управляющей организации

Положение об организации поставок продукции (работ, услуг) для муниципальных нужд утверждается постановлением главы администрации и является нормативным актом, принятым органом местного самоуправления в соответствии с его полномочиями и в пределах предмета ведения муниципального образования, к которому согласно п. 2 ст. 6 ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» относятся:

— содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений (подпункт 5);

— организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации (подпункт 13).

Тарифы на товары, работы и услуги, учитываемые в оплате жилья и коммунальных услуг, устанавливаются органами местного самоуправления в соответствии с п. 7 постановления Правительства РФ от 18.06.1996 г. № 707 «Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг».

Муниципальный заказ как финансово-правовая основа реализации договорных отношений в ЖКХ Воронежа позволит упорядочить отношения сторон и минимизировать налогообложение всех участников процесса производства и потребления жилищно-коммунальных услуг.

Принципиальным моментом в подходе к деятельности районных Управляющих организаций является понимание органами местного самоуправления, выступающими их учредителями, а также организациями, оказывающими жилищно-коммунальные услуги потребителям, места и роли Управляющей организации как субъекта рыночных отношений. Эффективная работа Управляющей организации возможна только в случае четкого распределения органами местного самоуправления функций, обязательств и их источников финансирования между всеми участниками правоотношений в жилищно-коммунальной сфере.

Условие наличия бюджетного финансирования для районной Управляющей организации предусматривается ее уставом с обязательным указанием соответствующих функций, которыми могут быть функции по управлению муниципальным имуществом, выполняемые администрацией муниципального образования.

В случае бюджетного (полного или частичного) финансирования содержания Управляющей организации бюджетные средства для нее являются целевыми и могут быть использованы только в соответствии с назначением.

Бюджетные средства в доле от разницы в тарифе перечисляются исполнителям муниципального заказа в размере, предусматривающем стоимость только собственных услуг исполнителей без стоимости работ, выполняемых районными Управляющими организациями. При этом соответствующие средства, предназначенные для оплаты работы, выполняемой Управляющей организацией, выводятся из состава средств, предназначенных на дотацию разницы в тарифе, и оформляются в отдельные целевые средства, выделяемые Управляющей организации по смете бюджетного финансирования.

Средства потребителей будут являться источником финансирования деятельности Управляющей организации при условии оплаты услуг потребителями в полном объеме.

При принятии порядка финансирования деятельности Управляющей организации за счет части средств исполнителей муниципального заказа следует учитывать отрицательный фактор завышения стоимости услуг для потребителей на основании разъяснения, приведенного выше.

Рассматривая порядок финансирования деятельности Управляющей организации за счет средств Исполнителей муниципального заказа, следует обратить внимание на предмет соответствующего договора. В нем должно отсутствовать определение

«содержание Управляющей организации», так как в этом случае оплата Управляющей организации исполнителем может быть произведена только за счет прибыли Исполнителя, что соответствует порядку, установленному постановлением Правительства РФ от 05.08.92 № 552 «Об утверждении Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли».

В целях отнесения данных затрат на себестоимость товаров, работ, услуг в формулировке предмета договора должны быть только наименования работ, услуг Управляющей организации для исполнителя муниципального заказа.

Наиболее целесообразен порядок финансирования деятельности Управляющей организации за счет:

- отчислений (доли) от целевых статей бюджетного финансирования отдельных мероприятий, в организации или исполнении которых принимает участие Управляющая организация;

- бюджетных средств в доле от разницы в тарифе, соответствующей стоимости услуг Управляющей организации, включаемых в состав тарифов на жилищно-коммунальные услуги;

- средств потребителей жилищно-коммунальных услуг за выполнение функций, включаемых в себестоимость жилищно-коммунальных услуг;

- средств от коммерческой деятельности, не связанной с поставкой товаров, работ, услуг для муниципальных нужд.

Поскольку источники финансирования деятельности Управляющей организации разные, необходимо в бухгалтерском и финансовом учете предусмотреть раздельный учет затрат, производимых при выполнении работ, услуг, финансируемых за счет бюджетных средств, средств потребителей жилищно-коммунальных услуг и исполнителей муниципального заказа, а также в счет выполнения других коммерческих видов деятельности.

### **Функции Управляющей организации по источникам финансирования**

#### **1. Функции, подлежащие обязательному бюджетному финансированию**

##### **1.1. Функции по управлению жилищным фондом:**

- заключение договоров найма и аренды жилых и нежилых помещений в жилищном фонде;

- представление интересов администрации при передаче ведомственных объектов жилищно-коммунального назначения в муниципальную собственность;

- формирование из бюджета финансовых средств для оплаты жилищно-коммунальных услуг;

- представление интересов собственника в государственных и других учреждениях;

- разработка предложений по эффективному использованию нежилых помещений и земельных участков с целью привлечения дополнительных финансовых ресурсов для улучшения состояния жилищного фонда и других объектов инфраструктуры;

- другие функции, относящиеся к функциям управления администрации муниципального образования.

##### **1.2. Функции, регулируемые государством:**

- взаимодействие с органами правопорядка;

- организация и проведение мероприятий по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям и др.

##### **1.3. Функции, выполняемые в рамках целевых программ бюджетного финансирования.**

##### **1.4. Функции, финансируемые за счет тарифа на содержание и ремонт жилищного фонда:**

- расчет потребности в объемах финансирования на содержание и ремонт жилищного фонда;

- ведение технической документации на находящиеся в управлении строения;

- проведение технических осмотров зданий и других объектов;

- составление перечня работ по текущему и капитальному ремонту и реконструкции зданий и строений, находящихся на балансе;

- составление плана выполнения работ по текущему и капитальному ремонту объектов жилищного фонда;

- заключение договоров с предприятиями—поставщиками коммунальных услуг на поставку товаров, работ, услуг;

- осуществление систематического контроля объемов и качества предоставления услуг населению жилищно-эксплуатационными предприятиями;

- рассмотрение жалоб и заявлений по качеству услуг, предоставляемых жилищно-эксплуатационными организациями.

**1.5. Функции, финансируемые за тарифа на коммунальные услуги:**

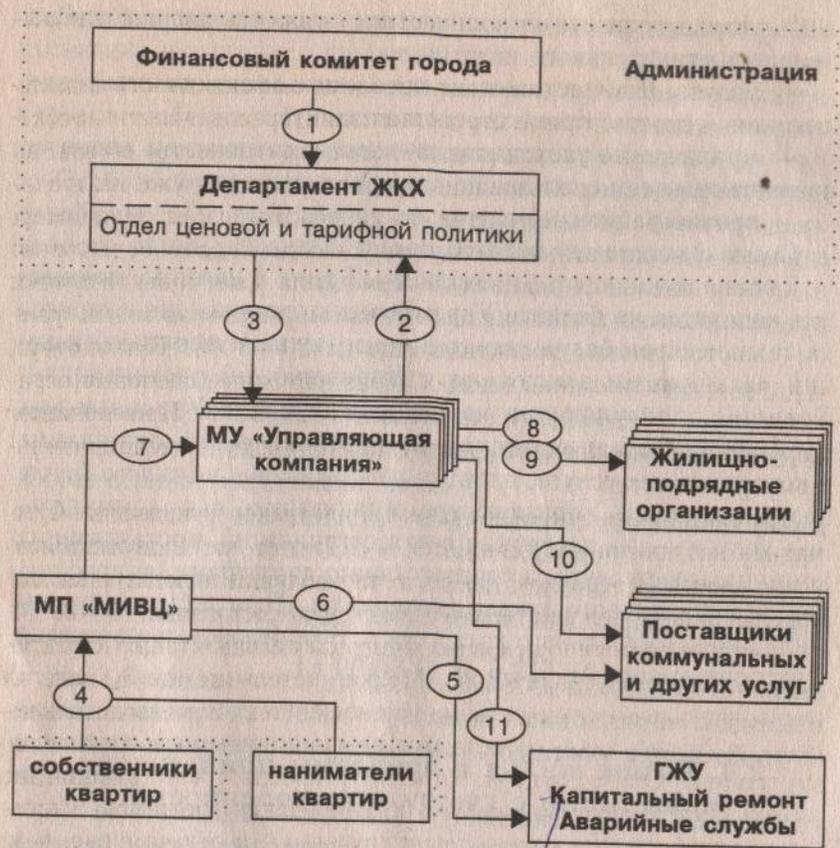
- учет потребителей коммунальных услуг по категориям и видам объектов, через которые потребители получают коммунальные услуги;
- расчет потребности в объемах финансирования коммунальных услуг с учетом категорий потребителей и источников финансирования;
- согласование и утверждение планов капитального ремонта объектов коммунального назначения;
- осуществление систематического контроля объемов и качества предоставления коммунальных услуг потребителям;
- ведение финансовых операций по расчетам между поставщиками коммунальных услуг или (и) посредниками и потребителями коммунальных услуг;
- работа с потребителями по качеству предоставляемых услуг: рассмотрение жалоб, заявлений, претензий;
- централизованное материально-техническое обеспечение исполнителей муниципального заказа.

**1.6. Функции, финансируемые за счет исполнителей муниципального заказа — поставщиков коммунальных услуг:**

- рассмотрение, согласование и утверждение потребностей в объемах финансирования на предоставление потребителям коммунальных услуг;
- формирование сметы финансирования по организации-поставщику, согласование и ее утверждение в администрации;
- регулирование правоотношений между исполнителями муниципального заказа, а также исполнителями и потребителями услуг;
- представление интересов организации-поставщика в органах местного самоуправления, судебных органах перед потребителями;
- участие в формировании тарифов коммунальные услуги;
- другие услуги по договору с организацией.

**2. Функции, финансируемые за счет дополнительных источников:**

- обслуживание жилых домов товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов и пр. собственников в порядке, предусмотренном действующим законодательством;
- подготовка специалистов по управлению домовладениями товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов и прочих собственников;



**Рис. 6. Схема финансовых потоков ЖКХ**

- 1 — бюджетные дотации городского финансового комитета на оплату разницы в тарифах на жилищно-коммунальные услуги;
- 2 — заявки на бюджетное финансирование;
- 3 — бюджетные дотации на содержание жилищного фонда и предоставление коммунальных услуг;
- 4 — платежи населения;
- 5 — средства оплаты населением за капитальный ремонт;
- 6 — средства оплаты населением коммунальных услуг;
- 7 — средства оплаты населением обслуживания жилищного фонда;
- 8 — оплата выполненных работ по содержанию жилищного фонда;
- 9 — скорректированные бюджетные дотации на содержание жилищного фонда по результатам оказанных услуг (качество и объем);
- 10 — скорректированные бюджетные дотации на оплату разницы в тарифах на жилищно-коммунальные услуги по результатам оказанных услуг (качество и объем);
- 11 — скорректированные бюджетные дотации на капитальный ремонт за фактически выполненные работы.

— услуги сторонних организаций по поставкам материалов ремонтно-строительного назначения;

— услуги физических и юридических лицам по изготовлению копий документов (фотокопирование);

— юридические услуги юридическим и физическим лицам по правоотношениям в жилищно-коммунальной сфере;

— прочие работы и услуги.

Схема финансовых потоков представлена на рис. 6.

Так как муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения находятся на балансе управляющих организаций, договоры на техническое обслуживание и коммунальные услуги помещений организации заключают с Управляющей организацией. Средства, поступающие на расчетные счета Управляющих организаций от арендаторов за техническое обслуживание и коммунальные услуги, а за обслуживание нежилого фонда перечисляются в Управляющую организацию, а за коммунальные услуги — на расчетные счета организаций, поставляющих коммунальные услуги, в соответствии с договорами на исполнение муниципального задания (материалы «Программы реформы жилищно-коммунального хозяйства г. Воронежа» в соответствии с распоряжением № 611 от 11.06.99 г.).

#### 2.4. Рынок жилья: проблемы привлечения инвестиций с учетом его особенностей

Переориентация экономики в соответствии с рыночными принципами включает преобразование жилищного сектора и формирование рынка жилья. В структуре города специфика жилищного строительства обусловлена прежде всего тем, что государство в течение длительного времени контролировало строительство и размещение жилья, ограничивало параметры проектирования и эксплуатации жилых домов и компенсировало значительную часть финансовых расходов в этой сфере. Такая политика исключала рыночный спрос на жилье и снижала активность населения в формировании требований к качеству эксплуатационных услуг.

Специфика жилищной экономики состоит в том, что последняя объединяет два рынка — строительный (рынок создания жилого фонда) и эксплуатационный (рынок жилищных услуг). Эти рынки взаимодействуют друг с другом, хотя зависят от различных факторов и функционируют по принципам, присущим только данным сферам.

Рынок территориально ограничен рамками города или другого поселения и вынужден приспособляться к условиям территории (фактической обеспеченности населения жильем, архитектурным особенностям, плотности населения, природно-климатическим условиям, национальным традициям и др.).

Особенностью организации жилищного хозяйства является неизбежность государственного вмешательства. Без государственного регулирования в определенных границах невозможно развитие рыночных отношений в этой сфере, так как требуется обеспечение контроля за качеством, ценой жилья и социальной справедливостью при его распределении и оплате.

При переводе экономики ЖКХ на рыночные отношения в жилищной сфере возникают следующие проблемы:

— формируется рыночный спрос на жилье, который требует корректировки предложения жилья;

— возникает зависимость между рынком жилищного фонда (создаваемого строителями) и рынком жилищных услуг, формирование которого зависит от эксплуатационных организаций;

— возникает ситуация, когда изменение тарифов на квартплату и услуги влияет на спрос на жилье.

Нивелирование этого процесса может быть обеспечено только централизованно на уровне управления городом путем поддержки и дотаций строителям или социальной поддержки отдельных групп населения.

На рынке создания жилья в упрощенном виде в роли потребителей выступают жильцы, а в качестве производителей — строители и проектировщики.

Спрос на жилье не является однозначным, а его интенсивность зависит от приоритетов в потреблении (от того, как потребность в жилье конкурирует с желанием купить другие товары и услуги, и от того, насколько она соответствует финансовым возможностям потребителей).

Спрос формируется под влиянием двух аспектов: жилье рассматривается как

— фонд или строение с определенной ценой, по которой оно покупается;

— средство удовлетворения потребительских услуг (место обитания, отдыха, жизни, общения семьи).

На этом рынке покупаются услуги, а не строения. Жилье в данном случае может сдаваться внаем.

Часто бывает, что на жилые здания растут, а цены на создаваемые услуги снижаются (что можно проследить по ценам сдачи жилой площади или по квартплате).

Если цены на жилье падают, то с корректировкой на влияние побочных факторов следует все же ожидать роста количественного спроса на жилье. Аналогична ситуация и в отношении жилищных услуг. Она прослеживалась в России в условиях государственного вмешательства и поддержания низкой квартплаты.

Реальный спрос из жилищного может превратиться в неэластичный, так как при снижении цен потребители предпочтут больше платить, а не снижать количество приобретаемых жилищ и жилищных услуг.

Спрос формируется только под воздействием цен. Он зависит и от

— доходов населения; отдельно следует рассчитывать зарплату и реальные доходы;

— бюджетных ограничений или льгот (ипотека, субсидии, льготное кредитование);

— колебаний банковского процента и платежеспособности;

— роста численности населения, уровня рождаемости;

— состава семей и этапов жизненного цикла семьи;

— показателей бракосочетаний и разводов;

— географического положения города;

— социальной обстановки в регионе.

Формирование предложения на рынке жилья непосредственно зависит от спроса и инвестиционной активности в регионе.

В отличие от спроса прогнозировать развитие предложения на рынке жилья довольно сложно.

Предложение может быть оценено количеством вводимого в эксплуатацию жилья или количеством существующего жилья в определенный момент времени.

В краткосрочной перспективе предложение неизменно (неэластично) в связи с длительностью инвестиционного цикла, большими сроками службы зданий и не зависит от цены.

В долгосрочной перспективе предложение находится в прямой зависимости от нее и должно быть ориентировано на качественные параметры жилищных помещений.

Размер валовых и чистых инвестиций, амортизационная политика и интенсивность вложения жилья определяют предложение на каждый конкретный момент времени.

Для оценки предложения необходимо рассчитать **интенсивность жилищных инвестиций**.

Возможные методы расчета:

1. «Статистический» показатель количества (или стоимости) разрешений на строительство, выдаваемых местными административными органами (валовые инвестиции точно не оценивают реальной инвестиционной деятельности).

2. Регистрация количества начатых строек (и их расчетной мощности). Это количество не совпадает с чистыми инвестициями, так как не гарантирует завершения строек и не учитывает потери и амортизацию жилого фонда.

3. Учет завершеного строительства (не учитывается «выбытие» жилья, реконструкция и капитальный ремонт).

Все три метода используются при оценке предложения, однако точность расчетов может быть достигнута в допустимых пределах только при учете ежегодной амортизации, снижающей уровень жилищных услуг на 1,2—5% ежегодно. Методики оценки влияния амортизации на изменение предложения на рынке жилья в России нет, и это создает определенные сложности в оценке спроса и предложения.

Реально предложение жилья все же возрастает (в перспективе или в отдельные периоды) и приводит к колебаниям соотношений цен на жилища и инвестиционной активности.

Теоретически при отсутствии чистых инвестиций цена на жилье не должна превышать стоимости строительства, реально же в наших городах при наличии чистых инвестиций растут цены на строительство объекта, что отражает несовершенство рыночных отношений в этой сфере.

Предложение нового жилищного фонда исходит от строительной индустрии и зависит от соотношения цен на жилье и стоимости его модернизации или строительства. В перспективе рынок жилищного фонда должен уравнивать цены на жилье с затратами на его строительство.

Реальной заботой городских органов ЖКХ должна быть активизация и поддержка капитального строительства, поскольку снижение темпов производства строительных работ стимулирует рост цен на жилье на рынке.

На рынке жилищных услуг спрос исходит от жильцов (владельцев и квартиросъемщиков). Связь между рынками жилья и услуг осуществляется через квартплату и строительство. Поскольку квартплата у нас сегодня отражает качество

услуг, то зависимость эта прослеживается нечетко. Темпы строительства также невелики и незаметно меняют ситуацию на рынке.

При пересмотре тарифов на квартиру следует учитывать взаимодействие двух рынков. Целесообразна также дифференциация тарифов в зависимости от качества и расположения жилья. Например, такие факторы, как планировка, этажность, материал стен, износ, месторасположение, которые при покупке жилья значительно влияют на цену и общую стоимость жилья, должны учитываться и при установлении квартплаты.

Вопросы дифференциации квартплаты являются прерогативой местных органов власти и должны стать мощным экономическим инструментом регулирования рынка жилья.

При планировании объемов строительно-монтажных работ в масштабах города необходимо учитывать, что низкие объемы будут выгодны строительным организациям и принесут прибыль от продаж квартир по высоким ценам. Однако предложение на рынке жилья в этой ситуации упадет и может достичь минимальной границы, когда не будет компенсироваться амортизация жилья, а цены вырастут так, что население не будет в состоянии приобретать жилье. Задержки в реализации построенного жилья или снижение цен приведут к убыткам строительных организаций.

Но к убыткам строительных организаций и необходимости их дотирования из местного бюджета может привести и чрезмерный рост объемов строительства нового жилья. Поэтому при планировании объемов жилищного строительства и тарифов на оплату жилья и услуг задачей органов муниципального управления должно быть регулирование спроса и предложения путем дополнительного инвестирования в жилищную сферу, контроля за платой при найме жилья или установление оптимальных тарифов.

На рынке жилья сложилась парадоксальная ситуация. Правительству катастрофически не хватает «живых» денег, а наши граждане готовы покупать жилье за собственные реальные деньги. Россияне хотели бы купить жилье среднего европейского класса — загородные дома. Но такой дом требует от хозяина значительных затрат труда и времени, чего, как правило, и не хватает. В Подмосковье, например, лишь каждый третий, начавший строительство, завершил его. И многие из них уже не хотят жить в загородных домах так как там довольно

сложно создать комфортабельные городские условия и обеспечить коммуникабельность.

Опыт работы в России и за ее пределами убеждает в том, что единственный реальный путь вывода экономики из кризиса — массовое строительство коммерческого жилья за счет внутренних инвестиций. Чтобы выйти из состояния хаоса и разрухи, руководство страны должно создать такие условия, которые позволили бы максимально задействовать финансовые средства населения. И мы уже сегодня имеем программу строительства коммерческого жилья, которая способна привлечь так называемые «чулочные» деньги россиян в строительство квартир нового поколения. Ситуация на внутреннем рынке сложилась таким образом, что в настоящее время экономика России не испытывает валютного давления только в ценах на строительные материалы — цемент, гравий, песок и т. д. Даже с учетом инфляции на хранимые в «чулках» и «банках» доллары можно построить в 2—3 раза больше жилья, потому что цены на отечественные строительные материалы в минимальной степени зависят от курса доллара.

Но чтобы это жилье нашло спрос у среднего класса, оно должно быть жильем нового поколения.

Если говорить об экономическом эффекте для страны, то, по нашим расчетам, экономика государства получит от строительства жилья нового типа такую «локомотивную силу», которая способна потянуть до 50% российской промышленности. Судите сами: цемент, арматурную сталь, отделочные материалы и утеплители, погонаж, паркет — все это строители будут брать не в долг, а покупать за наличные деньги у производителей в других отраслях, что гарантирует им возможность своевременной оплаты труда. И если удастся привлечь первые 10% «чулочных денег», а это 10—15 млрд долл., на них можно построить 20—30 млн м<sup>2</sup> жилья.

Чтобы активно внедрять новые подходы к строительству жилья, следует решить ряд неотложных проблем. Прежде всего необходимо создать законы, призванные поощрять граждан, вкладывающих свои сбережения в развитие отечественной стройиндустрии, в приобретение жилья в том количестве, которое они способны купить. Необходим закон о коммерческом домовладении, согласно которому граждане освобождались бы от декларирования денежных средств, вкладываемых в жилищное строительство. (В дальнейшем это

право может быть предоставлено также банкам и коммерческим структурам, что позволит избежать появления новых ГКО.)

Привлекательность программы по инвестированию денег в коммерческое домовладение для внутреннего инвестора состоит в следующем:

— безрисковый бизнес, доступный любому гражданину (например, форма среднего бизнеса — индивидуальный частный предприниматель). ИЧП вкладывает свои деньги во вновь создаваемое жилье с сохранением прав личной собственности и соответствующей процедурой ее наследования без обложения налогами или пошлиной и т. д.;

— освобождение ИЧП от необходимости декларирования средств, вкладываемых в строительство жилья;

— освобождение ИЧП от налогов на прибыль в течение первых пяти лет сдачи жилья в аренду;

— при переуступке прав или продажи данного бизнеса освобождение на 3—5 лет от налога с продаж и прибыли.

При строительстве коммерческого жилья задействуются многие предприятия страны. Так, для получения цемента в достаточном количестве необходимо будет полностью запустить цементные заводы; потребность в арматуре приведет к становлению горнодобывающей, горно-обогатительной и сталелитейной отраслей; резко возрастет объем перевозимых грузов, что предполагает создание рабочих мест на транспорте. Получается, что на одного строителя потребуется еще около 10 рабочих мест, начиная с шахтера и горняка и заканчивая обслуживающим персоналом.

Чтобы обеспечить строительство домов нового типа, необходима лишь незначительная модернизация существующих домостроительных комбинатов (ДСК). В свое время по заданию Госстроя Российской Федерации ЦНИИЭП жилища совместно с фирмой «Монолит» разработал проекты перехода ДСК на технологии сборно-монолитного домостроения с применением туннельной опалубки. Подобная технология легко внедряется на ДСК, не требуя больших финансовых затрат, быстро осваивается персоналом и способствует более полной загрузке мощностей ДСК. Фирма «Монолит» владеет патентом на данный метод, имеет практический опыт применения технологии при строительстве жилых городков для военных, а также многоэтажных домов в Москве и Московской области.

Свою программу ЗАО «Монолит» разрабатывало, исходя из задач, определенных федеральными целевыми программами

«Жилище» и «Свой дом», которые предусматривают техническое перевооружение производственных предприятий стройиндустрии на базе новых ресурсо- и энергосберегающих технологий и новой техники. Одним из направлений в структурной перестройке как раз и является переход на смешанные строительно-конструктивные системы, в том числе с применением монолита. А ведь не за горами снос и замена панельных домов первого поколения общей площадью более 250 млн м<sup>2</sup>. Дома первых серий исчерпали свои сроки, и сегодня в «хрущевках» проживает наименее защищенная в социальном плане часть населения. Если эти люди лишатся крыши над головой, то по стране прокатится мощный социальный взрыв. Эту ситуацию Правительство России обязано предотвратить, чтобы не допустить новых потрясений.

Реализация программы строительства жилья XXI века является, на наш взгляд, единственной, способной привлечь деньги населения. Ведь не секрет, что народ, потеряв доверие к «пирамидам» и банкам, хочет получить за свои деньги товар действительно ликвидный и защищенный законами от любых неожиданностей. Теперь все зависит от того, готово ли руководство страны строить взаимовыгодные и подлинно партнерские отношения со своими гражданами [17, с. 35—37].

### Глава 3

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА ГОРОДА

### 3.1. Организация и структура коммунального хозяйства

Коммунальное хозяйство города огромно и многофункционально. В него входят системы инженерного жизнеобеспечения: водоснабжение и водоотведение, тепло-, энерго-, газоснабжение, благоустройство придомовых территорий (уборка, сбор и вывоз твердых бытовых отходов) и территорий муниципального образования (уборка улиц, строительство, ремонт и уборка дорог, мостов и тротуаров, озеленение, уличное освещение, утилизация отходов), городской транспорт, бани, прачечные и т. д.

Структура коммунального хозяйства каждого города индивидуальна и зависит от факторов:

— географических (расположение города, природно-климатические условия, наличие полезных ископаемых и сырья, наличие и расположение рек и водоемов, лесных массивов, топливно-энергетических ресурсов и др.);

— демографических (плотность населения, половозрастная структура, число семей, число детей в семье и т. д.);

— производственных (производственная ориентация, отраслевая структура промышленности, наличие транспортных сетей, инфраструктура обслуживающей производство сферы и др.);

— экономических (наличие и интенсивность финансовых потоков, степень экономической самостоятельности региона, дотационность, средние показатели трудоемкости и стоимости ресурсов и готовой продукции, размеры местных налогов, средние доходы населения, финансовая устойчивость и платежеспособность предприятий, уровень платежеспособности населения и др.);

— социальных (социальная стабильность в регионе, уровень безработицы, социальная структура населения, национальные особенности и традиции, уклад жизни и др.);

— экологических (предельно допустимые концентрации выбросов в атмосферу и водоемы, экологические требования к производимой продукции, сохранение окружающей среды и др.).

Совокупность перечисленных факторов применительно к конкретному городу не только влияет на формирование коммунальной инфраструктуры, но и определяет ее технико-экономические параметры.

Специфика организации ЖКХ города состоит в том, что оно одновременно должно удовлетворять комплексу ограничивающих условий. Во-первых, вся структура коммунальной сферы формируется в зависимости от местных условий, размеров и расположения города. Ее состав и мощность не могут быть меньше, чем это необходимо для нормальной жизнедеятельности города. Во-вторых, параметры услуг и качество производимой продукции жестко регламентируются строительными нормами и правилами (СНиП), техническими условиями, экологическими требованиями (нормы ПДК — предельно допустимой концентрации). Это требует особого внимания к соблюдению технологии, поддержанию в нормальном состоянии производственных мощностей и т. д. В-третьих, развитие коммунальной сферы сдерживается нехваткой финансовых ресурсов в местных бюджетах и у населения. Несвоевременная замена коммуникаций, фильтров, насосного и котельного оборудования приводит к снижению эффективности работы коммунальных предприятий, удорожанию услуг и созданию аварийных ситуаций.

Наиболее сложными и жестко регламентируемыми сферами в системе городского хозяйства являются водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, энергоснабжение и газоснабжение.

В процессе обеспечения города водой, газом, электроэнергией и теплом возникает много организационных, технологических и экономических проблем. Например, в состав водопроводно-коммуникационного хозяйства входят водозаборы, артезианские скважины, водоподъемные и повысительные станции, резервуары для хранения воды, канализационные станции, станции обезжелезивания, иловые, песковые площадки, трубопроводы водоснабжения и канализации. Каждое из этих предприятий относительно самостоятельно, выполняет свои производственно-технологические функции, но только их слаженная работа приводит к удовлетворительному результату.

Мощность, расположение и технология объектов водоснабжения зависят от источников водоснабжения (поверхностные,

подземные), свойства природных вод (наличие взвешенных веществ, цвет, запах, химический состав), нормы потребления (300—400 л в сутки на одного жителя), режима водопотребления (технологическим стандартам в производстве и по суточной норме с учетом часовой неравномерности в быту).

При проектировании систем водоснабжения необходимо рассчитывать общий объем водопотребления на:

- хозяйственно-питьевые нужды;
- полив огородов и зеленых насаждений;
- хозяйственно-питьевые нужды и душ на предприятии;
- технологические нужды;
- нужды жаротушения;
- непредвиденные ситуации (10—20% от суммарного расхода) включая аварийные потери в сети.

Централизованным системам водоснабжения в городах альтернативы нет, а следовательно вода, подаваемая по единой системе водоснабжения, должна отвечать всем санитарно-гигиеническим требованиям. Трудности обслуживания и контроля большого количества установок и скважин природных вод не всегда гарантируют высокое качество очистки воды. Ориентироваться на оснащение каждого дома или квартиры дополнительными средствами очистки водопроводной воды нерационально. Поэтому нужны дополнительные меры, способствующие обеспечению населения доброкачественной водой.

В настоящее время большинство поверхностных источников, особенно расположенных вблизи индустриальных центров, сильно загрязнено. Содержание загрязнений в воде значительно превышает допустимые концентрации. В этих условиях целесообразно увеличить использование подземных вод, которые обычно загрязнены лишь отдельными природными примесями (железо, марганец, минеральные соли, фтор, сероводород и др.).

В ряде стран подземные воды используются в значительных масштабах (в США — 67%, в Германии — 92% от общего водопотребления). В России удельный вес использования подземных вод составляет всего 43%. В крупных городах для увеличения объема потребления подземных вод необходимо усилить их защиту от загрязнений, а где возможно — искусственно пополнить их запасы.

Частично эту проблему можно решить путем улучшения очистки сточных вод. Канализация предназначена для приема, отведения и очистки сточных вод от промышленных предприятий, жилых, коммунальных и общественных зданий, сооружений, сельскохозяйственных

комплексов, а также с поверхности городских территорий, в том числе занимаемых промышленными объектами.

Технические и экономические сложности в сфере водоотведения связаны с тем, что в каждом городе целесообразна своя схема канализационной сети и по составу сточные воды значительно различаются.

Сточные воды бывают:

- бытовые (хозяйственные, фекальные);
- производственные, которые зависят от технологического процесса: инертные, нестабильные, токсичные;
- атмосферные.

Система канализации проектируется в зависимости от состава сточных вод. Наиболее целесообразной для ряда городов, особенно с развитой промышленной инфраструктурой, является раздельная система канализации (полная, неполная и полураздельная с отводом сильно загрязненного стока в канализацию, а менее загрязненного — в водоем). Общесплавная система, при которой все стоки по единому коллектору поступают на очистные сооружения, применима только в случае однородности вод.

При выборе схемы канализационной сети максимально должны быть учтены местные условия (рельеф местности, расположение очистных сооружений и их мощность, расположение водоема, расход сточных вод, требования утилизации и др.). Например, перпендикулярная (к водоему) схема применима, если нет обратных уклонов и воды относительно чистые. Параллельная или веерная (параллельно или под углом к водоему) схема целесообразна при наличии крутых склонов, чтобы уменьшить уклоны труб. В густонаселенных городах или при близком расположении домов и предприятий следует делить город на зоны и предусматривать строительство районных очистных сооружений. Это оптимально в техническом и экономическом отношении. В засушливых районах с дефицитом воды или ограниченным ее сбором в небольшие водоемы целесообразна замкнутая система водного хозяйства и максимальное повторное использование воды.

Совместное отведение бытовых и производственных сточных вод, как правило, экономически оправдано. Здесь возможны совместные механическая и биологическая очистки и повторное их использование в производственном водоснабжении. Однако это не должно приводить к увеличению осадков и отложению их на сети, загазованности, скоплению жиров и масел, затрудняющих работу насосных станций.

Учитывая, что традиционные приемы очистки в ряде городов не справляются с возрастающим уровнем загрязнений, необходимо использовать новые методы биологической очистки, озонирование, совершенствовать фильтры, а также применять более эффективные реагенты.

Недостаточно еще используются возможности оборотного водоснабжения. Естественно, на промышленных предприятиях требуется в этом случае проведение дополнительных ремонтно-строительных и масштабных работ, но затраты на них вполне оправданы и компенсируются в сфере эксплуатации, так как потери в оборотной системе водоснабжения минимальны (5—7%).

В городах с дефицитом питьевой воды целесообразно использовать мощности разведочно-эксплуатационных скважин и для обеспечения надежности и бесперебойности водоснабжения создавать резервные запасы воды.

При реализации различных мероприятий по улучшению водоснабжения и канализации городов следует учитывать, что технические и технологические факторы имеют определяющее значение, а экономические параметры системы закладываются уже на стадии проектирования и строительства.

Максимальное снижение затрат энергии и топлива возможно при оптимальном проектировании, строительстве и эксплуатации систем теплоснабжения, газоснабжения и вентиляции. В России в настоящее время только на теплоснабжение жилых домов и общественных зданий расходуется около 30% всего добываемого в стране твердого и газообразного топлива, а потребность — в 30 раз больше.

Перерасход тепловой энергии по сравнению с расчетным — 25% и более. Основными причинами перерасхода являются:

- пониженные теплозащитные свойства наружных ограждающих конструкций стен, покрытий, заполнений окон, дверей и других проемов;
- перерасход теплоэнергии на нагрев наружного воздуха, проникающего в помещения;
- неотрегулированность систем отопления (перегрев отдельных помещений);
- работа котельных с низким коэффициентом полезного действия;
- перерасход горячей воды в зданиях повышенной этажности;
- потери тепла в сетях в процессе его передачи к объектам вследствие плохой изоляции, применения неэффективных теплозащитных материалов, аварийных ситуаций и т. д.

В системе теплоснабжения централизованные источники (котельные, ТЭЦ) долгое время считались наиболее эффективными по ряду параметров: низкая стоимость, возможность использования низкосортных видов топлива, централизация перевозок топлива, сокращение производственных помещений и складов, уменьшение пожарной опасности и др. Однако необходимость строительства больших по протяженности сетей, опережение вложения средств, удорожание стоимости оборудования, а также большой износ оборудования и сетей кардинально изменили ситуацию.

При централизованной системе теплоснабжения необходима перестраховка, ориентация на потребителей, находящихся в самых худших условиях, а это и приводит к перерасходу тепла на 15—25%. Внедрение автоматизации учета тепла в данном случае не дает требуемого эффекта. Тепловые потери в сетях достигают 15% отпускаемого тепла.

Поэтому, совершенствуя систему централизованного теплоснабжения и оставляя значительные объемы теплоснабжения в городах за существующими ТЭЦ и котельными, необходимо создавать альтернативную систему децентрализованного теплоснабжения с использованием местных источников, и прежде всего крупных котельных вместо существующих внутриквартальных систем с центральными тепловыми пунктами, четырехтрубной распределительной сетью, что вдвое сокращает длину трубопроводов и на 20% снижает капиталовложения в проектирование и строительство.

При использовании индивидуальных систем снижается расход электроэнергии на перекачку теплоносителя, сокращаются затраты на строительство, сроки монтажа оборудования, городские земли не отводятся под строительство централизованных пунктов теплоснабжения.

Эффективным средством экономии энергоресурсов является также использование учетной аппаратуры.

### 3.2. Экономическая сущность и оценка эксплуатационных расходов в системе коммунального хозяйства

Энергосберегающая ориентация в строительстве и эксплуатации зданий и инженерных сетей предполагает поэтапный

контроль за размером эксплуатационных расходов — на стадиях их проектирования, строительства и эксплуатации.

Контроль должен осуществляться административными органами ЖКХ, поскольку сохраняющийся механизм финансирования (особенно в сфере эксплуатации) не стимулирует снижение расходов на жилищно-коммунальные услуги. Главной целью реформы является создание необходимых условий для снижения затрат, в том числе внедрения ресурсосберегающих технологий, прогрессивных материалов, регулирующей аппаратуры, оборудования, приборов учета.

Проведение данной работы невозможно без определения экономической сущности и уточнения методов оценки эксплуатационных расходов. Рассмотрим эти расходы на примере эксплуатационных затрат по конструктивным элементам здания и по системам водоснабжения и канализации.

**3.2.1.** Годовые текущие расходы по обеспечению нормальному функционированию здания представляют собой совокупность затрат

- на содержание и ремонт конструктивных элементов зданий;
- на санитарно-гигиеническое обслуживание помещений;
- на обслуживание инженерного оборудования зданий и эксплуатацию вертикального транспорта (лифтов).

Годовые эксплуатационные расходы на конструктивную часть здания включают сумму амортизационных отчислений и затраты на текущий ремонт здания.

Амортизационные отчисления в составе эксплуатационных расходов на конструктивную часть зданий включают отчисления предприятий на капитальный ремонт и представляют собой часть первоначальной восстановительной стоимости зданий за вычетом износа, относимую в процессе производства на себестоимость выпускаемой продукции.

В капитальный ремонт зданий входят такие работы, как смена изношенных конструкций и деталей или замена их более прочными и экономичными. К капитальному ремонту не относится полная смена или замена основных конструкций, срок службы которых в здании является наибольшим (каменные и бетонные фундаменты, стены, каркасы).

Стоимость текущих ремонтов зданий в составе эксплуатационных расходов на конструктивную часть включает затраты на комплекс работ, связанных с систематическим и своевременным проведением профилактических мероприятий, предупреждающих

преждевременный износ частей здания и их инженерно-технических систем. Расходы на текущий ремонт состоят из заработной платы ремонтных рабочих с начислениями стоимости эксплуатации машин и механизмов, требуемых для текущего ремонта, стоимости строительных материалов и энергоресурсов, общеобъектных и прочих расходов.

Годовые расходы на санитарно-гигиенические работы состоят из затрат на уборку пола и потолка, стен, перегородок, протирку оконных стекол и фонарей, уборку снега с кровли.

Годовые расходы на эксплуатацию систем инженерного оборудования промышленных зданий включает затраты на обеспечение нормальной работы систем отопления, вентиляции, кондиционирования воздуха, непроизводственного водоснабжения и канализации, электроосвещения, вертикального транспорта. В состав годовых расходов на эксплуатацию систем инженерного оборудования зданий входят стоимость энергетических ресурсов, амортизационные отчисления, расходы на текущий ремонт соответствующих систем, заработная плата обслуживающего персонала с начислениями, стоимость необходимых материалов и инвентаря, общеобъектные и прочие расходы.

Годовые расходы на эксплуатацию системы отопления определяются расходом теплоэнергии на отопление здания, стоимостью тепла для конкретного региона, заработной платой обслуживающего персонала, общеобъектными и прочими расходами.

Расход теплоэнергии на отопление здания определяется с учетом коэффициента на

- климатические условия района расположения объекта относительно базового района (Московской области);
- продолжительность отопительного периода;
- среднюю температуру пятидневки в самый холодный период зимы.

Годовые эксплуатационные расходы на систему кондиционирования воздуха зависят от площади кондиционируемых помещений, их высоты, показателей качества требуемого тепла, холода, электроэнергии, воды и заработной платы (с начислениями) обслуживающего персонала, а также размера прочих затрат на 1 м<sup>2</sup> кондиционируемых помещений. По этим данным с использованием текущих цен на потребляемые ресурсы определяют реальную стоимость эксплуатации системы кондиционирования воздуха.

Годовые эксплуатационные расходы на систему вентиляции зданий зависят от площади и высоты вентилируемых помещений

и показателей расхода тепла на систему вентиляции при шестикратном воздухообмене в час, от годового расхода электроэнергии и заработной платы рабочих по обслуживанию систем вентиляции, что обеспечивает выполнение расчетов стоимости расходов по эксплуатации этих систем в текущем уровне цен.

Годовые эксплуатационные расходы на системы непроизводственного водоснабжения и канализации для бытовых и административных помещений или для бытового обслуживания рабочих в производственной сфере, показателей расхода воды, заработной платы (с начислениями) по обслуживанию этих систем, прочих затрат на эксплуатацию этих систем рассчитываются на 1 м<sup>2</sup> площади этих помещений.

Годовые эксплуатационные расходы на систему электроосвещения определяются исходя из освещаемой площади, зависят от расхода электроэнергии и заработной платы на 1 м<sup>2</sup> площади, стоимости электроэнергии в текущем уровне цен и фактической заработной платы рабочих на дату выполнения расчетов. В результате расчета годовых эксплуатационных расходов по зданиям, эксплуатируемым в Воронеже, по состоянию на май 1997 г. затраты на эксплуатацию 1 м<sup>2</sup> составили 817,69 тыс. руб. В общих годовых расходах на эксплуатацию затраты на конструктивную часть составили 13,85%, на санитарно-гигиенические работы — 11,5% и на эксплуатацию систем инженерного оборудования — 74,64%, в том числе кодовые эксплуатационные расходы на системы отопления — 3,27%, кондиционирование воздуха — 65,06%, электроосвещение — 3,27% и вертикальный транспорт — 2,67%.

Без учета затрат на кондиционирование воздуха ежемесячные эксплуатационные расходы на 1 м<sup>2</sup> общей площади здания составили бы 23,83 тыс. руб. при двухсменной работе предприятия, а с учетом кондиционирования воздуха — 68,14 тыс. руб.

**3.2.2.** Расчет эксплуатационных затрат по системам водоснабжения и канализации можно осуществлять по комплексным статьям с помощью формулы:

$$C = C_a + C_s + C_p + C_{зп} + C_b + C_{ц} + C_{тр} \quad (1)$$

где  $C_a$  — амортизационные отчисления по сооружениям, оборудованию и другим основным фондам, принимаемые на основе действующих норм, руб./год;

$C_s$  — затраты на электроэнергию, расходуемую на производственные нужды, руб./год;

$C_p$  — стоимость сырья, реагентов, руб./год;

$C_{зп}$  — заработная плата производственных рабочих, руб./год;

$C_b$  — стоимость воды, расходуемой на собственные нужды, руб./год;

$C_{ц}$  — цеховые и общеэксплуатационные расходы, руб./год;

$C_{тр}$  — затраты на текущий ремонт зданий и сооружений, руб./год;

Амортизационные отчисления определяются по действующим нормам и стоимости основных производственных фондов, затраты на производственную электроэнергию — по расходу насосными станциями для подъема подачи воды и на технологические нужды очистных сооружений.

В зависимости от энергосистемы, обеспечивающей энергией водопроводно-канализационные сооружения, затраты на электроэнергию оцениваются по двухставочному или одноставочному тарифу. Для определения годовых затрат на электроэнергию можно воспользоваться формулой:

$$C_s = C_1 \sum_{i=1}^n N_{pi} + C_2 \sum_{i=1}^n N_{wi} \frac{1}{\cos \varphi} \quad (2)$$

где  $C_1$  — тариф на 1 кВт/ч., учтенный электросчетчиком (при двусторонне-двухставочном тарифе), тыс. руб.;

$N_{pi}$  — рабочая мощность (используемая мощность  $i$ -го электродвигателя принимается на основе специальных технических расчетов);

$\cos \varphi$  — коэффициент мощности (обычно принимается 0,85);

$C_2$  — годовая ставка за 1 кВт установленной мощности, руб.;

$N_{wi}$  — установленная мощность  $i$ -го электродвигателя, кВт.

Причем оплата не взимается за мощность резервных электродвигателей, одновременная работа которых с основными двигателями исключена.

Расход электроэнергии и стоимость ее определяются отдельно для каждого потребителя системы (насосная станция I подъема, насосная станция II подъема, станция подкачки, промышленные насосы и т. д.), а затем суммируются по всей системе.

Годовой расход электроэнергии определяется по формуле:

$$N_{pi} = \frac{g_{cp} \times H \times t}{102 \times h_{нас} \times h_{дв}} \quad (3)$$

где  $g_{cp}$  — средняя за год подача воды, л/с;

$H$  — полный набор насосов (по мощности насосов), м;

$t$  — количество часов работы насосов в год;

$h_{\text{нас}}$  — КПД насосов (ориентировочно принимается при мощности двигателя до 10 квт — 0,85; при мощности двигателя до 50 квт — 0,9; более 50 квт — 0,92);

$h_{\text{дв}}$  — мощность двигателей.

Усредненно суточный расход электроэнергии на технологические нужды очистных сооружений канализации может быть определен, исходя из удельной нормы 200—240 кВт/ч на 1000 м<sup>3</sup> очищаемой воды по всему циклу очистки, включая работу метантенков.

Затраты на реагенты включают затраты на все виды химических реагентов и биогенных добавок, необходимых для обработки водопроводной воды или сточных вод канализации.

Стоимость одного из видов материалов, расходуемых за год, определяется по формуле

$$C_p = Q_{\text{сут}} \times D \times t \times C_r \times 10^{-6} \text{ руб./год} \quad (4)$$

где  $C_p$  — суточный расход воды или сточной жидкости, м<sup>3</sup>/сут;

$Q_{\text{сут}}$  — доза реагента, мг/л, принимается по СНиП — строительным нормам и правилам;

$t$  — количество дней очистки в году;

$C_r$  — стоимость 1 т реагента по цене франко-склад очистных сооружений.

Зарботная плата производственных рабочих рассчитывается на весь штат по окладам или среднему размеру оплаты труда.

Примерная штатная численность обслуживающего персонала сооружений водоснабжения и канализации (ВиК) составляется на основе нормативов численности, приведенных в приказе Министерства коммунального хозяйства РСФСР № 95, нормативов численности рабочих, разработанных управлением «Росводоканалналадка» и утвержденных приказом Министерства коммунального хозяйства РСФСР № 191, или по фактической численности МП «Водоканал». Фонд заработной платы обслуживающего персонала систем водоснабжения и канализации определяется на основе среднегодовой или средней заработной платы по категориям рабочих.

Стоимость воды, расходуемой на собственные нужды, определяется путем умножения общего расхода воды на тариф.

Расход питьевой воды на собственные нужды определяется в зависимости от численности рабочих и ИТР, обслуживающих насосные станции, очистные сооружения, и т. д. Расчет ведется по действующим СНиП

Расход воды на производственные нужды и промывку фильтров определяется по СНиП. Стоимость воды для промывки фильтров принимается по среднему уровню в регионе.

Цеховые и общеэксплуатационные расходы являются комплексной статьей, учитывающей косвенные затраты. Затраты по данной статье расходов определяются из следующего выражения:

$$C_u = S_1 + S_2 + S_3 + S_4, \quad (5)$$

где  $S_1$  — основная и дополнительная заработная плата административно-управленческого персонала, руб./год (принимается в размере 30—35% от основной зарплаты производственных рабочих);

$S_2$  — отчисления на социальное страхование и во внебюджетные фонды от фонда оплаты труда рабочих и административного персонала водопроводно-канализационного хозяйства (отчисления на социальные нужды);

$S_3$  — расходы по охране труда, руб./год, в расчете на 1 человека или по фактическим сметным расчетам;

$S_4$  — прочие цеховые эксплуатационные расходы, связанные с содержанием автотранспорта, освещением, отоплением производственных и административных зданий и т. д., руб./год (ориентировочный размер 2—4% от общей суммы годовых эксплуатационных затрат за вычетом амортизационных отчислений).

Отчисления на социальные нужды принимаются в размере 38,5% от общего фонда оплаты труда (28% — в пенсионный фонд, 1,5% — в фонд занятости, 3,6% — в фонд обязательного медицинского страхования, 5,4% — отчисления на социальное страхование).

Затраты на текущий ремонт могут рассчитываться по факту или путем составления специальных сметных расчетов. При больших расчетах размер затрат на текущий ремонт и содержание конструкций зданий и сооружений принимается в % от сметной стоимости:

— для железобетонных конструкций (насосные станции, очистные сооружения и т. д.) — 0,7%;

— для трубопроводов — 2,3%;

— для оборудования — 3,8%;

— для зданий административных (кроме зданий из сборного железобетона) и прочих сооружений — 2,0%.

Для расчета полных эксплуатационных затрат и определения себестоимости 1 м<sup>3</sup> воды разрабатывается калькуляция, в которой расходы могут группироваться по экономически однородным элементам или комплексным статьям:

- затраты на основные материалы и сырье;
- затраты на вспомогательные материалы;
- амортизационные отчисления;
- затраты на электроэнергию, теплоэнергию, воду и другие ресурсы;
- расходы на оплату труда;
- прочие расходы.

Примерная структура статей расходов в себестоимости 1 м<sup>3</sup> воды представлена в табл. 4.

Таблица 4

Примерная себестоимость и порядок расчета отпускных цен 1 м<sup>3</sup> воды

Статьи расходов	Удельный вес расходов, %	
	Водоснабжение	Канализация
1. Химреагенты для воды	0,7%	0,4%
2. Электроэнергия	55,4%	21,6%
3. Материалы	3,3%	6,8%
4. Амортизация	10,5%	33,5%
5. Фонд оплаты труда	14,4%	14,1%
6. Отчисления на социальные нужды	5,6%	5,5%
7. Ремонтный фонд	4,0%	2,2%
8. Прочие расходы	4,6%	14,4%
Общая производственная себестоимость	98,5%	98,5%
Отчисления на НИР и в централизованные фонды	1,5%	1,5%
Себестоимость 1 м <sup>3</sup>	100%	100%
Плановая рентабельность — 25%		
Тариф за 1 м <sup>3</sup>		
НДС		
Отпускная цена 1 м <sup>3</sup>		

Общая производственная себестоимость включает все расходы, связанные с подъемом, очисткой, транспортировкой воды, содержанием помещений, сооружений и трубопроводов. В составе себестоимости учитываются также и косвенные (в том числе административно-управленческие) расходы.

На основе годовых производственных расходов и общей пропускной способности определяется себестоимость 1 м<sup>3</sup> (стоимость или тариф с учетом плановой рентабельности), а также отпускная цена 1 м<sup>3</sup>.

Эксплуатационные расходы покрываются за счет предприятий-потребителей, а также за счет дотаций из местного бюджета.

### 3.3. Энергосберегающая политика в организации жилищно-коммунального хозяйства

**Энергосбережение** — это реализация правовых, организационных, научных, производственных, технических и экономических мер, направленных на эффективное использование энергетических ресурсов и на вовлечение в хозяйственный оборот возобновляемых источников энергии. К возобновляемым источникам относится энергия солнца, ветра, тепла, земли, естественного движения водных потоков.

Энергосберегающая политика формируется на различных уровнях в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 1996 г. «Об энергосбережении». Добиться сбережения энергии можно при:

- эффективном использовании ресурсов при их добыче, производстве, переработке, транспортировке, хранении и потреблении;

- увеличении добычи различных видов топлива, способных заменить более дефицитные и дорогие энергетические ресурсы, а также за счет использования альтернативных видов топлива (сжатого и сжиженного газа, биогаза, генераторного газа, продуктов переработки биомассы и др.);

- создании и использовании энергоэффективных технологий, топливно-, энергопотребляющего и диагностического оборудования, конструкционных и изоляционных материалов, приборов для учета расхода энергетических ресурсов и для контроля за их использованием;

- обеспечении точности, достоверности и единства измерения в учете отпускаемых и потребляемых энергетических ресурсов.

В деятельности жилищно-коммунальных предприятий нередко возникают задачи, связанные с эффективным использованием средств и ресурсов (прежде всего энергетических), имеющих заранее ограниченные размеры. Но энергосберегающая ориентация

не должна приводить к снижению объемов и качества услуг, оказываемых предприятиям и населению.

Поэтому актуальной является проблема создания экологически чистых и энергоэкономичных условий проживания населения в домах: это не только проектирование и строительство эффективных ограждающих конструкций и систем теплоснабжения, но и повышение защиты и экологической надежности в уже существующих зданиях, снижение дефектов проектирования и строительства, проведение комплекса мероприятий по защите помещений и энергосбережению. Затраты на проведение мероприятий по экономии топлива и энергетических ресурсов в среднем в 2—3 раза ниже затрат на эквивалентный прирост добычи топлива и производства электроэнергии.

При напряженном топливном балансе как минимум необходимы следующие мероприятия:

- оптимизация графиков работы котлов;
- совершенствование объемно-планировочных решений;
- применение эффективных ограждающих конструкций и теплоизоляционных материалов;
- использование вторичных энергоресурсов для нагрева;
- повышение эффективности теплообменников, скорости теплоносителей и т. д.

Постоянно увеличивающиеся расходы энергоресурсов на нужды ЖКХ, и растущие цены на топливо и другие оказываемые ЖКХ услуги давно не соответствуют состоянию экономики страны и доходам населения. Как уже отмечалось, около трети добываемого в стране органического топлива расходуется на нужды отопления, горячего водоснабжения и вентиляции.

К основным недостаткам коммунальной энергетики на современном этапе можно отнести:

- моральный и физический износ котельного оборудования и низкие эксплуатационные показатели, в частности малый КПД и огромное количество вредных выбросов;
- применение низкосортных твердых видов топлива, не приспособленных к топкам котлов;
- предельный износ наружных тепловых сетей, превышающий 50%-ный барьер (в год на 1 км трубопровода приходится одна авария), неэффективная теплоизоляция и применение трубопроводов практически без антикоррозийной защиты и предварительной обработки труб (срок службы 10—15 лет, а в агрессивных почвах он сокращается до 3—5 лет);

— устаревшее неэффективное тепломеханическое оборудование (громоздкие, трудно очищаемые теплообменники, ненадежное насосное оборудование тепловых пунктов);

— отсутствие надежной запорно-регулирующей и водоразборной арматуры;

— неэффективная теплоизоляция внутридомовых систем отопления и горячего водоснабжения (или полное ее отсутствие в связи с разрушением).

Во многих городах существует дефицит тепловой энергии, однако там по-прежнему продолжают строить котельные с малоэффективным оборудованием.

Эти негативные процессы происходят у нас при наличии множества апробированных передовых технологий и оборудования, предлагаемых западными и отечественными поставщиками, при большом количестве имеющейся в специализированных организациях нормативно-технической литературы.

Комплекс первоочередных мероприятий по энергосбережению должен включать:

— повсеместную установку в новых строящихся зданиях производственного и непромышленного назначения счетчиков воды и тепла, регуляторов потребления энергоресурсов, а также массовое внедрение внутриквартирных счетчиков и регуляторов потребления (подтвержденный уровень экономии — до 30%);

— применение блочного унифицированного оборудования, используемого в крышных котельных, что позволит уменьшить эксплуатационные затраты и снизить себестоимость потребляемого тепла в 2 раза;

— проведение энергетических обследований и составление энергетических паспортов зданий;

— нормализацию режимов теплопотребления и водопотребления в неудовлетворительно работающих системах зданий;

— упорядочение взаимозачетов между поставщиком и потребителем тепла.

В эксплуатационных организациях ЖКХ накоплен опыт внедрения малозатратных и быстро окупаемых мероприятий, дающих ощутимый эффект в экономии тепла и поддержании комфортных условий: это наладка систем отопления, автоматическое удаление воздуха, использование вторичного низкопотенциального тепла.

Гидромеханическая промывка систем отопления с использованием высокоэффективных кислотных композиций, которые

исключают коррозионное воздействие на металл, увеличивает до 12—18 лет срок службы инженерного оборудования и улучшает теплоснабжение зданий. При этом затраты снижаются в 5—7 раз по сравнению со стоимостью ремонта.

Для дальнейшего эффективного функционирования коммунального энергетического хозяйства важно правильно распределить ответственность за эксплуатацию крупных систем теплоснабжения: источников тепла, магистральных тепловых сетей и сооружений на них, внутриквартирных тепловых сетей, тепловых пунктов и внутридомовых систем отопления, горячего водоснабжения и вентиляции.

Для городов Российской Федерации наиболее правильным представляется распределение элементов систем теплоснабжения на две составляющие:

- источники тепла, магистральные тепловые сети и сооружения на них (поставщики тепловой энергии);
- внутриквартальные трубопроводы, центральные и индивидуальные тепловые пункты, тепловые вводы, системы отопления и горячего водоснабжения (служба заказчика).

Такое разделение ограничивает процесс теплоснабжения только двумя взаимодействующими сторонами — поставщиком тепла и заказчиком. Сокращение числа участников процесса позволит рациональнее использовать тепловую энергию, повысить уровень эксплуатации и быстрее внедрять ресурсосберегающие технологии. Эта организационная мера улучшит контроль за расходом энергетических ресурсов и снизит непроизводительный расход, т. е. расход, обусловленный несоблюдением требований, установленных ГОСТом, а также нарушением требований, установленных нормами, техническими условиями и паспортами оборудования.

Энергосберегающие мероприятия в квартирах, достаточно эффективные и быстро окупаемые, должны выполняться за счет эксплуатирующей организации и ее специалистами, жильцы же обязаны устранять протечки арматуры, уплотнять оконные и балконные переплеты и др.

Энергосбережение должно служить основой повышения благосостояния населения и комфортности его проживания, что возможно при высоком качестве эксплуатации.

## Заключение

Кризисная экономическая ситуация, сложившаяся в последние годы в нашей стране, негативно отразилась на функционировании городского ЖКХ. Из-за нехватки финансовых ресурсов на ремонт и реновацию объектов жилищно-коммунальной сферы износ основных фондов, и прежде всего подземных коммуникаций, достиг предела. Работающий по старой организационно-экономической схеме комплекс ЖКХ в большинстве городов не в состоянии обеспечивать качественными услугами производственную сферу и население.

Город как важнейшая административно-территориальная единица развивается, совершенствует свою коммунальную, транспортную, производственную и социальную инфраструктуру. В перспективном направлении развивается и местное самоуправление, ориентированное на улучшение комплекса условий жизни населения соответствующей территории.

Проблема регулирования качества среды в городской черте имеет огромное значение. Важнейшую роль в природоохранной деятельности должно играть ЖКХ, которое имеет обширное поле деятельности. Цель управления охраной окружающей среды может быть сформулирована в виде создания условий, необходимых для оптимального воздействия человека на природу.

Главной заботой местных руководящих органов является управление жилищно-коммунальной сферой города и ее реформирование с учетом территориальных особенностей и перспектив развития города.

Для приведения ЖКХ в соответствие с нынешней экономической ситуацией и возрастающими требованиями к качеству эксплуатационных услуг в России осуществляется реформа, затрагивающая все стороны многогранной деятельности ЖКХ.

Первые шаги по реформированию показали, что без активного использования экономических рычагов в сочетании с организационной перестройкой и административным регулированием ЖКХ не выйдет из кризиса, в котором находится.

Нормативно-законодательная база для осуществления реформы подготовлена, однако ее успешная реализация возможна только при активной поддержке на местах и максимальном учете региональных особенностей.

В составе ЖКХ взаимодействуют две самостоятельные сферы — жилищная и коммунальных услуг.

Развитие этих весьма специфических сфер должно идти цивилизованным путем с оптимальной долей государственного регулирования.

Сложной проблемой является создание и регулирование рынка жилья, который еще не в состоянии функционировать самостоятельно из-за несоответствия тарифов качеству жилья, высокой потребности в комфортном жилье и низкой платежеспособности населения, а также общей финансовой нестабильности в стране.

Рынок эксплуатационных услуг взаимодействует с рынком жилья и формируется в зависимости от населения, мощности, технической оснащенности предприятий, обеспечивающих водо-, газо-, тепло-, энергоснабжение, благоустройство, выполнение ремонтных и других услуг.

В деятельности этих предприятий возникает много проблем технического, организационного и финансового характера, которые требуют неотложного решения, поскольку влияют на благосостояние населения, экологическую обстановку, рациональное расходование природных энергетических ресурсов, то есть на экономику города и его гармоничное развитие.

Осуществляется изменение структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством. На смену органам, совмещавшим функции государственного управления и хозяйствования, приходят комитеты и департаменты, выполняющие исключительно функции управления. В соответствии с новым законодательством изменяются и их задачи.

Регулирование жилищно-коммунальных отношений происходит в основном на уровне города. Начали создаваться службы заказчика — организации по управлению жилищным фондом и реализации муниципального заказа по жилищно-коммунальному обслуживанию населения. При этом решения на государственном и местном уровнях нередко не увязаны с общенациональной политикой в области установления цен на энергоносители, динамикой доходов населения, процессом передачи в муниципальную собственность объектов жилищно-коммунального хозяйства и другими факторами.

Положено начало формированию договорных отношений между владельцем основных фондов ЖКХ и хозяйствующими субъектами различных форм собственности и населением на основе взаимных интересов и ответственности. Осуществляется переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг с одновременным применением мер социальной защиты граждан путем предоставления им субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг. Содержательная и правовая проработка договоров, наличие в них конкретных критериев и ответственности сторон приведет к устранению преимущественно административных методов управления, исключению волюнтаристских решений, а соответственно к порядку в организации обслуживания, исключению различных толкований одних и тех же документов, терминов, определений.

Поддержание городской администрацией тарифов на жилье и коммунальные услуги на низком уровне, установление небольшой доли на их оплату в семейном бюджете не должны отражаться на снижении качества услуг.

ЖКХ является основной жизнеобеспечивающей отраслью города. Функционирование города как единого целого требует решения большого количества политических, управленческих и производственных задач. Недопустимо, чтобы каждая городская служба идентифицировала развитие города только со своими задачами, которые не охватывают весь список проблем, возникающих в случае разработки долгосрочной городской стратегии развития, чтобы они противоречили друг другу, вследствие чего одни проблемы просто не замечались, а другие, требующие координации усилий нескольких служб, не решались.

Комплексный подход, содержащий в себе правовую и научную обоснованность решений, планомерность, сохранение всего положительного, накопленного за 350 лет существования отрасли в России, позволит преодолеть кризисную экономическую ситуацию и обеспечить производственную сферу и население качественными услугами.

### Список литературы

1. **Безлюдов А.И.** Централизованное планирование и управление жилищно-коммунальным хозяйством. М., 1983.
2. **Бородин Ф.** Родится ли из созвучий единая мелодия // Муниципальная власть. 1998. Март—апрель.
3. **Гольцман Л.Н., Федулова Л.А.** Экономика коммунальных предприятий и расчетные цены. М., 1969.
4. **Жилищная экономика** / Пер. с англ. М., 1996.
5. **Жуков Д.М.** Управление городом: проблемы, пути, решения, организационно-экономический механизм. Воронеж, 1996.
6. **Жуков Д.М.** Региональные проблемы управления в период реформ. М., 1998.
7. Федеральный закон от 03.04.96 г. «Об энергосбережении». 1996. № 28 ФЗ.
8. **Каспин В.И.** Планирование развития жилищно-коммунального хозяйства. М., 1990.
9. **Кесарева Н., Улюкаев А.** Реформа жилищно-коммунального хозяйства: эволюция или революция // Вопросы экономики. 1997. № 9.
10. **Ковалевский В.П.** Приоритетные направления научно-технического прогресса в ЖКХ // ЖКХ. 1998. № 7.
11. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации // Строитель. 1997. Июнь.
12. **Корсунов А.** О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Новгороде // Муниципалитет. М., 1997.
13. **Крупницкий М.Л.** Экономика, организация и планирование жилищного хозяйства. М., 1978.
14. Материалы «Программы реформы жилищно-коммунального хозяйства г. Воронежа» в соответствии с распоряжением № 612-р от 11.06.99 г.
15. **Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.** Толковый словарь русского языка: 2-е изд., испр. и доп. М., 1994.
16. **Очеретенко А.** Регулирование тарифов на жилищно-коммунальные услуги в Республике Коми // Информационный бюллетень. 1998. Вып. VI.

17. **Пивоваров В.** Можем сделать коммунальные услуги надежными, добротными // Строительная газета. 1996. № 23.
18. Постановление Правительства РФ от 18.06.96 г. № 707 «Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг».
19. Постановление Правительства РФ от 05.08.92 № 552 «Об утверждении Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ и услуг), формирования включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг) и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли».
20. Постановление главы администрации области от 17.09.97 г. № 965 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства».
21. **Починалин В.** Жилищную проблему можно решить с помощью населения // Российские регионы. 1998. № 22—23.
22. **Пушкарь А.** Жилищная реформа по-рязански // РФ сегодня. 1997. № 1.
23. Решение Правительства РФ от 22.04.99 г., протокол № 17.
24. **Сабуров Е.** Жилищное строительство как государственный приоритет // Вопросы экономики. 1997. № 7.
25. **Садыков А.С.** Эффективное использование ресурсов в жилищно-коммунальном хозяйстве. М., 1990.
26. **Стародубровская И.** Реформа жилищно-коммунального хозяйства: особенности выбранной модели // Вопросы экономики. 1997. № 11.
27. **Страйк Р., Косарева Н.** Реформа жилищного сектора России. 1991—1994. М., 1994.
28. **Турчихин Э.Я., Ярошевский Д.А., Тачи-заде Ф.Г.** и др. Проектирование городского хозяйства: Уч. пособие для вузов: 3-е изд., перераб. и доп. М., 1991.
29. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.97 г. № 245 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации».
30. Указ Президента Российской Федерации от 27.05.97 г. № 425 «О дополнительных мерах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в РФ».
31. **Файнберг А.И. и др.** Экономика, организация и планирование городского хозяйства: 2-е изд., перераб.
32. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.95 № 154 ФЗ.

## Оглавление

От автора .....	3
<b>Глава 1. Теория и практика развития жилищно-коммунального хозяйства как система жизнеобеспечения города .....</b>	<b>4</b>
1.1. Прогнозы и пути развития крупного города .....	4
1.2. Муниципальный менеджмент и особенности организации городского хозяйства .....	7
1.3. Окружающая среда в городе и ее регулирование .....	12
1.4. Назначение и основные принципы экономической деятельности жилищно-коммунального хозяйства крупного города .....	26
1.5. Существующая модель и состояние жилищно-коммунального хозяйства в переходный период .....	29
1.6. Реструктуризация и экономическая целесообразность реформ жилищно-коммунального хозяйства .....	33
<b>Глава 2. Организация комплексной поддержки в управлении и развитии экономики жилищного хозяйства города .....</b>	<b>49</b>
2.1. Назначение и структура жилищного фонда .....	49
2.2. Реформирование жилищного фонда и регулирование рыночных отношений .....	51
2.3. Альтернативная система управления жилищным комплексом и роль муниципальных органов в ее реализации .....	55
2.4. Рынок жилья и проблемы привлечения инвестиций с учетом его особенностей .....	66
<b>Глава 3. Экономические проблемы развития коммунального хозяйства города .....</b>	<b>74</b>
3.1. Организация и структура коммунального хозяйства .....	74
3.2. Экономическая сущность и оценка эксплуатационных расходов в системе коммунального хозяйства .....	79
3.3. Энергосберегающая политика в организации жилищно-коммунального хозяйства .....	87
<b>Заключение .....</b>	<b>91</b>
<b>Список литературы .....</b>	<b>94</b>

Актуальность реформирования жилищно-коммунальной сферы России назрела давно. Кризисная ситуация, создавшаяся в сфере ЖКХ, приводит к значительной потере энергоресурсов и больших вложений бюджетных средств. Необходимо принятие новых технологий и применение альтернативной схемы управления.

В учебном пособии предлагается система с рыночным переходом по управлению жилищно-коммунальным хозяйством.

ISBN 5-305-00087-4



9 785305 000870

**ВЛАДОС**  
ПРЕСС