

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**М. Н. Кондратьева**

**Организация и управление  
жилищно-коммунальным хозяйством**

*Учебное пособие*

Ульяновск

2009

УДК 33  
ББК 65.9 (2) 441  
К 64

**Рецензенты:** д-р техн. наук, профессор, директор Ульяновского филиала Института радиотехники и электроники РАН им. В. А. Котельникова Сергеев В. А.;

канд. эконом. наук, доцент кафедры «Бухгалтерский учет и аудит» УГСХА Суркова М. А.

**Кондратьева, М. Н.**

К 64 Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством : учебное пособие для студентов высших учебных заведений / М. Н. Кондратьева. – Ульяновск : УлГТУ, 2009. – 160 с.  
ISBN 978-5-9795-0410-0

Изложены основы организации и управления жилищно-коммунальным хозяйством. Особое внимание уделено становлению и развитию жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Проанализирована система управления ЖКХ, финансирование предприятий городского хозяйства в ходе реформы.

Рассмотрена концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, совершенствование управления эксплуатацией жилищного фонда города в современных условиях.

Для студентов высших учебных заведений.

УДК 33  
ББК 65.9 (2) 441

## Содержание

ВВЕДЕНИЕ .....	5
Тема 1. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО .....	7
1.1 Государственная система управления жилищно-коммунальным хозяйством. ....	7
1.2 Развитие жилищно-коммунального хозяйства Симбирска-Ульяновска .....	11
1.3. Жилищно-коммунальное хозяйство как отрасль сферы услуг.....	19
1.4. Основные функции жилищно-коммунального хозяйства .....	30
1.5. Состояние и анализ жилищно-коммунального хозяйства в современной России ....	32
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ .....	46
Тест .....	47
Тема 2. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ НАКАНУНЕ	
РЕФОРМЫ.....	48
2.1. Система жилищного обслуживания как отрасль государственного хозяйства .....	48
2.2 Финансовый механизм системы управления жилищным обслуживанием.....	56
2.3 Нарушение пропорций использования получаемых средств .....	60
2.4. Влияние финансового механизма на трудовое поведение персонала .....	66
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ .....	80
Тест .....	80
Тема 3. РЕФОРМА ГОРОДСКОГО ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА.....	82
3.1. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства .....	82
3.2 Регулирование цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги .....	87
3.3 Оплата жилья и коммунальных услуг населением.....	88
3.4. Финансирование предприятий городского хозяйства в ходе реформы ЖКХ .....	91
3.5. Дотации и льготы населению .....	99
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ .....	102
Тест .....	103
Тема 4. Совершенствование управления эксплуатацией жилищного фонда города	
в современных условиях .....	104
4.1. Организация эксплуатации жилищного фонда города .....	104
4.2. Новые формы и методы управления эксплуатацией жилищного фонда города. ....	111
4.3. Маркетинговый подход к управлению жилищным хозяйством города.....	124
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ .....	136
Тест .....	136
Тема 5. Стратегическое управление организациями в жилищной сфере.....	138

5.1. Понятие и роль стратегического управления.....	138
КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ .....	155
Тест .....	157
Библиографический список .....	158

## ВВЕДЕНИЕ

Дисциплина «Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ) является составной частью муниципальной науки, впервые систематизированной профессором Л. А. Велиховым в 1926г. На основе этой систематизации им был разработан в 1928 г. академический курс «Основы городского хозяйства», в котором излагались основы муниципальной науки с исторической, государственно-правовой, финансово-экономической и технической сторон при одновременном освещении всех важнейших отделов как экономики города и городского хозяйства, так и создаваемого ими благоустройства, одной из основных отраслей народного хозяйства Российской Федерации. Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой комплекс подотраслей, призванных обеспечивать условия нормальной жизнедеятельности населения и функционирования городских структур.

Потребность в жилище относится к числу первичных жизненных потребностей человека. Основная функция жилища – обеспечить человеку благоприятную среду обитания. По мере развития общества расширялись функции жилища. Сегодня жилище – место ведения домашнего хозяйства, общения, отдыха, семейного воспитания детей, нередко и место учебы, трудовой и досуговой деятельности членов домохозяйства, место потребления ими материальных и культурных благ, а также защиты человека от социальных и информационных перегрузок.

В настоящее время в связи с демократизацией общества, появлением местного самоуправления и зарождением рыночных отношений традиции российской муниципальной науки возрождаются: появились научные работы Т. М. Говоренковой, О. Е. Бессоновой, В. В. Бузырева, В. С. Чекалина, В. И. Коробко и др.

Анализ литературы в области муниципальной науки свидетельствует о том, что до сих пор в России понятие «жилищно-коммунальное хозяйство» является неоднозначным.

С позиции современного подхода к динамической трактовке Л. А. Велихова можно определить городское хозяйство как хозяйственную деятельность городского округа с целью удовлетворения коллективных, общественных, духовных потребностей населения.

В условиях рыночной экономики жилище выступает как товар длительного пользования. Жилище, включенное в систему коммунального и бытового обслуживания населения, составляет среду обитания человека, определяющую качество жизни. Оно индуцирует широкий дополнительный спрос (на мебель, посуду, бытовую технику и т. д.) и стимулирует развитие многих отраслей экономики. Будучи дорогим товаром, жилье является одним из важнейших факторов стимулирования сбережений населения, формирования инвестиционных ресурсов.

Данное пособие основано на формировании теоретической и методологической базы оценки надолго затянувшегося экономического кризиса в сфере ЖКХ, обеспечение его устойчивого развития.

Разработка новых эффективных механизмов деятельности ЖК отрасли является необходимым условием реализации жилищно-коммунальной реформы, определенной как одно из направлений экономической реформы в Российской Федерации.

## **Тема 1. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО**

### **1.1. Государственная система управления жилищно-коммунальным хозяйством**

Днем основания служб Российского ЖКХ считают 16 января 1721 г., когда Петр I передал функции «общественного благочиния» российской полиции. Он называл полицию «душой гражданства и всех добрых порядков», связывая с полицией понятия «благосостояния населения», запрещения «излишеств в домовых расходах», «производства чистоты на улицах и в домах» и т. д. Екатерина II ввела Полицейский Устав, в котором наряду с функциями, возлагаемыми на полицию Наказом Петра I, определялись нравственные качества государственных служащих.

В 1802 г. было создано Министерство внутренних дел и государственных имуществ России (МВД). Департаментам этого министерства и его исполнительным органам на местах были переданы все вопросы реальной жизни, означенные в Наказах Петра I и Екатерины II. В МВД было три полицейских вертикали: исполнительная, безопасности и хозяйственная. Хозяйственная полиция отвечала за благоустройство и развитие российских городов и являлась своеобразным инкубатором возникающих местных самоуправлений.

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

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

- 1863 г. – земельное хозяйство и школы 1-й ступени;
- 1865 г. – мосты и набережные;
- 1866 г. – городская санитария;

1871 г. – городской водопровод;

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

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

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

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

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

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

1920 г., январь – создан Коммунальный отдел НКВД;

1921 г. – учреждено Главное управление коммунального хозяйства (ГУКХ) НКВД РСФСР. Начинается активное вторжение вновь создаваемых органов в среду управления жилищным фондом и установления цен на жилье. Новая власть с 1918 г. активно конфисковывала у домовладельцев доходное жилье; устанавливалась плата за жилье дифференцированно по «классовому признаку». В 1919 г. от квартирной платы были освобождены семьи красноармейцев, а в середине 1920 г. ввиду полного обесценивания рубля операции по взиманию денег за жилье и коммунальные услуги перестали себя окупать и квартирная плата с рабочих и советских служащих была отменена. За

этот период только в Москве обветшало и пришло в полную негодность 11,5 тыс. зданий, в том числе 6,8 тыс. жилых домов с более чем 40 тыс. квартир. Таким образом, «бесплатность» и «ничейность» сделали свое разрушительное дело;

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

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

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

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

1991 г. – учрежден Госкомитет РСФСР по ЖКХ;

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

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

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

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

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

Рассмотрим «колебания» в высшей сфере государственного управления ЖКХ с позиций теории организации, менеджмента и теории систем.

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

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

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

Следовательно, при существующей в настоящее время методологии государственного управления ЖКХ – эффективное управление ЖКХ затруднительно.

Однако упомянутые общесистемные законы и принципы будут выполнены, если в качестве базовой ячейки (центр «синхронизации») выбрать автономную социально-экономическую систему (муниципальное хозяйство),

одной из функций которой является ЖКХ и из этих подсистем создать единую государственную социально-экономическую систему, функционирование которой с позиций теории организации и менеджмента вполне реально, естественно, при соблюдении принципов самоуправления системы и укреплении финансовой и нормативно-правовой базы местного самоуправления.

## **1.2. Развитие жилищно-коммунального хозяйства**

### **Симбирска-Ульяновска**

Самое раннее упоминание о проживающих в городе Симбирске относится к 1678 году. Согласно описи 1678 года в городе Симбирске было 605 дворов и проживало 1579 человек. Кроме того, на Симбирском посаде находились еще дворы монастырей: Троице – Сергиева и Богоявленского, Костромского, но как велико было их население в описи не упомянуто.

В 1783 году, т. е. через 135 лет со времени основания, в Симбирске имелось 1,4 тысяч жилых домов, из них 6 каменных. В 1838 году было 39 каменных и 1855 деревянных домов. К 1861 году число их дошло до 3021, причем каменных было уже 386. Затем после пожара 1864 года началась усиленная постройка каменных домов, число которых к 1887 году достигло 646, при общем количестве построек 4072. Деревянным отметил город свое 250-летие (1898).

Из 4,3 тысяч домов каменных насчитывалось менее 20 процентов. Кроме жилых домов в 1898 году в Симбирске было 2 монастыря, 3 собора, 11 приходских и 15 домовых церквей. Действовало 11 кладбищ<sup>1</sup>.

Симбирск был неблагоустроен. До пожара 1864 в Симбирске лишь в дворянской части города имелось четыре шоссированных улицы. После пожара начали усиленно мостить улицы, потому что тогда это обходилось недорого: все работы производились арестантами, а в материал шел мусор и кирпич от

---

<sup>1</sup> Госкомстат России. Ульяновский областной комитет государственной статистики. Прошлое и настоящее Симбирска - Ульяновска. – Ульяновск, 1998. – С. 24.

сгоревших зданий. Большая часть капитала, полученная от городских доходов, поглощается расходами по благоустройству города.

В 1863 году расходы на наружное благоустройство и содержание имуществ составляли до 25% всех расходов города. Но даже в конце 19 и начале 20 веков многие центральные улицы осенью и весной становились непроезжими. Деревянные тротуары появились только в 40-х годах 19 столетия, да и то лишь в центре города.

С ростом городов изменяются и формы собственности на жилье, а также характер его использования. Долгое время в городе преобладает личная собственность на дома, сам же дом предназначен в подавляющем большинстве случаев для личного проживания хозяина и его семьи, слуг и работников, а также для его производственных нужд.

Наниматель берет на себя обязанность предоставить работнику жилье, а для кратковременного проживания существуют трактиры и постоянные дворы, для бедных и нуждающихся – приюты и ночлежки при Церкви.

В Симбирске существовала натуральная денежная повинность. Если примем в основание одну натуральную повинность, лежащую исключительно на обывателях, то отношение этой повинности, переведенной на деньги, составит 1 рубль 87 копеек на одного обывателя. Расходы на натуральную повинность равняются средним числом трети всех городских общественных расходов. Как гласит летопись, повинность эта очень обременительна и многим обывателям непосильна<sup>2</sup>.

В 1887 году городская управа и городская дума дали разрешение на посадку деревьев за тротуарами. Точной даты, когда было введено освещение нет, но известно, что в 1831 году смета города предусматривает содержание 375 уличных фонарей. Имеются сведения, что в 1840 году имелось 250 фонарей на сурепном масле. В 1856 году – 258, использующих спирто-скипидарную

---

<sup>2</sup> Собрание офицеров генерального штаба. Материалы для географии и статистики России. - Симбирская губерния, 1868. – С. 687 - 688.

жидкость, с 1870 года – 400 фонарей работало на керосине и к 1895 году количество фонарей, освещавших улицы города, достигло 900.

В 1913 году симбирская газета «Волжские вести» писала, что городское самоуправление затратило 400 тысяч рублей на строительство электростанции, но освещались лишь центральные улицы. Окраины по-прежнему оставались во мраке.

По статистическим данным на 1 января 1998 года в городе Ульяновске имеется 30176 светильников, а общая протяженность освещенных частей улиц, проездов и набережных составляет 482 километра.

До появления водопровода жители Симбирска пользовались водой из реки Свияги. Воду развозили бочками и продавали населению. В 1861 году был устроен водопровод для пожарных целей. В августе 1869 года братья Струве начали строительство водопровода для населения из реки Свияга. Пятого июня 1872 года были открыты водопроводные разборные колодцы. В 1890 году город приобрел водопровод в свою собственность, но он еще далеко не обеспечивал потребность всего населения города.

По статистическому обследованию 1913 года, жилой фонд Симбирска с его слободами состоял из 5598 жилых домов на 8280 квартир. Двух- и трехэтажных домов было 668, каменных зданий – 477. Во всех каменных домах имелась 1171 квартира, в среднем приходилось немногим более двух квартир на каждый дом. Многие жилые помещения находились в ветхом состоянии.

Из общего количества жилья 1375 квартир, или около 17 процентов, были подвальные и полуподвальные. Имелись землянки. Водопроводом были оборудованы лишь 1344 квартиры (16,2%). Квартирная плата была высокой: в подвалах и полуподвалах 7-10 рублей за кубическую сажень в год, в неподвальных помещениях – до 15 рублей. За квартиры, оборудованные водопроводом, плата взималась в полтора, два раза дороже.

Переход к мануфактурному производству, рост разделения труда и массовое привлечение наемных работников в города приводят при возросшем

спросе на жилье к возникновению жилья, специально предназначенного для сдачи внаем («доходного дома»). Более половины жилого фонда (56%) сдавалось в аренду. Таким образом, в городах возникает и развивается жилищный рынок.

Весь жилой фонд города насчитывал тогда немногим более 367 тысяч квадратных метров. Три четверти населения Симбирска имели в среднем менее чем по 3 квадратных метра жилья на человека. Причем подавляющее число жителей обитало в наемных домах.

Нынешняя российская система ЖКХ сформировалась в 1918 и последующие годы советской власти в результате стопроцентной национализации городского жилья и всех объектов ЖКХ, переходе их в государственную собственность и централизованное управление.

Небольшая электростанция, водопровод, четыре бани, паромный перевоз через реку Волгу – таково коммунальное хозяйство Ульяновска в 1924 году. К этому времени в городе насчитывалось 7823 здания из них в личной собственности граждан – 6482. Общее число квартир было около 12,3 тысяч, из них освещенных электричеством – 14%, обеспеченных водопроводом – 11%.

Начиная с 1927 года можно говорить о рождении коммунального хозяйства города.

1. Водопровод. Протяженность водопроводной сети – 50 километров. В день расходуется около 1100 кубометров воды. Тариф на воду – 30 копеек за кубометр для потребителя и от 25 до 50 копеек для промышленных целей.

Доход от водопровода 1926-27 гг. – 163694 руб. 25 коп.

Расход – 123854 руб.00 коп.

2. Электростанция. Общая мощность – 530 кВт.

Доход от электростанции – 256205 руб. 00 коп.

Расход – 147335 руб. 09 коп.

3. Скотобойня и утилизационный завод.

4. Ассенизационный обоз (26 лошадей 12 бочек).

5. Бани. Четыре бани способны пропустить 3650 человек в день. Тариф 20-30 копеек с человека. Коммунальное хозяйство строится на принципе самокупаемости (см. Табл. 1.1).

Таблица 1.1- Сравнительная таблица расходов (руб.)<sup>3</sup>

	1913	1925 -1926	1926 -1927
Расходы на коммунальное хозяйство	252 633,0 28,7%	318 381,0 27,1%	462 735,0 35%
Общие расходы по городу	880170,0	1170711,0	1349 651,0

Доля коммунального хозяйства в расходах города составила:

в 1913 г. – 28,7%, в 1927 г. – 35%, в 1998 г. – 54%.

На одного жителя в месяц на нужды коммунального хозяйства расходовалось: в 1913 году – 4руб.63 коп., в 1927 году – 6 руб.59 коп.

К 1998 году эта величина составила 145 руб.79 коп., из них возмещаемая населением доля – 33,35 руб., что составляет 22,9% от общих затрат.

Практическое исчезновение всех видов собственности на жилье, кроме общегосударственной и централизация управления рождает бесхозность строений и ведет к сокращению их срока жизни.

В 1927 году в Ульяновске свыше 19000 кв. метров жилой площади подлежит восстановлению.

В мировой практике основным источником получения средств являлась квартирная плата. В СССР в двадцатые годы этот источник оказался ограничен. Изданные в 1920 за подписью В. И. Ленина Декреты о всеобщей

<sup>3</sup> Алексеев В. Справочная книга об Ульяновске. Финансовая база городского хозяйства. – Ульяновский горсовет, 1927. – С. 86.

бесплатности жилья и коммунальных услуг сделали неплатежи привычным явлением.

Вследствие малой платежеспособности квартиросъемщиков, 90% заселенной площади оказывается не рентабельным. Эти обстоятельства создают благоприятную почву для кооперирования жилья, который при поддержке кредитных учреждений (Коммунальный банк), выдающий ссуды на ремонт и строительство, останавливает опасность прогрессивного уменьшения жилплощади.

Кроме квартплаты, кооперативам были даны некоторые дополнительные источники. С 1924 года разрешена сдача в субаренду нежилых помещений, часть которой передавалась в кассу кооператива.

Таблица 1.2 - Коммунальный бюджет Симбирска-Ульяновска  
(в переводе на золотые рубли)<sup>4</sup>

Годы	Поступило доходов	Произведено расходов
1913	880170,0	880170,0
1919	136002,0	146112,0
Годы	Поступило доходов	Произведено расходов
1920	85249,0	108860,0
1921 (за 9 мес.)	7318,0	34424,0
1922	26690,0	6301,0
1923	378840,0	328993,0
1924	614146,0	635970,0

Из таблицы 1.2 видно, что коммунальный бюджет в основном профицитен.

В послевоенные годы в Ульяновске, как и во всей стране, велось большое строительство. Новые жилые массивы придали Ульяновску современный вид.

<sup>4</sup> Статистический справочник по Ульяновской губернии. – Губстат бюро, 1925. – С. 161, 162.

Симбирск из захолустного города с полуразрушенными одноэтажными деревянными домишками превратился в Ульяновск – крупный индустриальный и культурный центр Среднего Поволжья.

В начале 60-х годов в городе стало развиваться кооперативное жилищное строительство. На конец 1997 года общая площадь жилых помещений жилищно-строительных кооперативов составила около 955 тыс. кв. м – 17,9% в общем, жилищном фонде, а жилая – почти 676 тыс. кв. м.

Огромный размах строительства и задача дальнейшего повышения благоустройства города потребовали соответствующего развития коммунального хозяйства. По данным статистического наблюдения на начало 1998 года жилищный фонд города Ульяновска составил 12,4 млн\кв. м общей площади, жилая площадь достигла 7,6 млн\кв. м. Жилищный фонд города насчитывает около 20 тысяч жилых домов, из них 8,5% имеет пять и больше этажей, 218 тысяч квартир, из них 210 тысяч (96%) – отдельных. Из общего числа домов 83% приходится на долю частной собственности. К концу 1997 года территория Ульяновска увеличилась в 14 раз с 22 до 316 кв. км. За период с 1913 года население выросло в 10 раз и в 1998 году составило 676 тыс. человек.

Общая площадь жилищного фонда, оборудованного водопроводом составляет 92%, канализацией – 90,9%, центральным отоплением – 95%, ванными – 87%, горячим водоснабжением – 72%, газом – 57% и 38% –напольными плитами.

В 1997 году за счет всех источников финансирования в городе введено 162,4 тысячи кв. м. общей площади жилья. Население города с помощью кредитов банков построило 174 жилых дома, общей площадью 3 тыс. кв. м. В среднем на одного жителя города Ульяновска приходится 18 кв. м. жилой площади.

В 70-х годах строительство водопровода велось на новой технической основе. Мощность городского водопровода с пуском в 1962-1965 годах первой

очереди водозабора увеличилось с 40 тысяч до 95 тысяч кубометров воды в сутки, а с завершением строительства второй очереди увеличилась еще на 50 тысяч кубометров. На начало 1998 года протяженность уличной водопроводной сети составляет почти 694 км, а среднесуточная подача воды в сети выросла до 393 тысяч кубометров.

В городе наиболее экономичным видом топлива для домашнего хозяйства является газ. Сжиженный газ вошел в быт населения города в 1957 году. В 1960 году была построена газораздаточная станция единовременной емкостью 900 кубометров сжиженного газа. Если в 1957 году число газифицированных квартир в городе составляло всего 1003 квартиры, то в 1960 их было уже более 11 тысяч. По статистическим данным на начало 1998 года в Ульяновске газифицировано свыше 135 тысяч квартир или 62%, а протяженность уличных газовых сетей составила 170,1 км<sup>5</sup>.

Территория современного Ульяновска постепенно благоустраивается. В 1997 году площадь усовершенствованных покрытий улиц, тротуаров, площадей города превысила 6,9 млн кв. м, а общая площадь всех зеленых насаждений в пределах городской черты составляет более 4 тысяч гектар или 13% к общей площади городских земель.

Таблица 1.3 – Динамика развития жилищно-коммунального хозяйства Симбирска-Ульяновска<sup>6</sup>

Коммунальное хозяйство	1913 г.	1940 г.	1970 г.	1997 г.
Жилой фонд, тыс. кв. метров общей площади	367,0	437,0	3779,2	12127,0
Оборудовано жилищного фонда, в %				
– водопроводом	16,2	60,3	72,3	91,5
– канализацией	–	14,3	65,9	90,9

<sup>5</sup> Госкомстат России. Ульяновский областной комитет государственной статистики. Прошлое и настоящее Симбирска-Ульяновска. – Ульяновск, 1998. – С. 29, 30.

<sup>6</sup> Там же – С. 7, 8.

Окончание табл. 1.3.

– центральным отоплением	–	1,8	69,3	95,4
– газом	–	–	76,5	57,0
– электрическое освещение	14	–	–	100,0
– напольным электроплитами	–	–	–	38,0
Бани, ед.	4	9	14	21
Радиоточки, тыс. шт.	–	5,0	80,0	423,7
Квартирные телефоны, шт.	–	270	6553	77437

Жилищно-коммунальное хозяйство города Ульяновска представляет собой сложный, хозяйственный многоотраслевой комплекс, обеспечивающий жизнедеятельность населения и производственных объектов.

Чем же отличается ЖКХ двадцатых годов от современного? Во-первых, многоукладной собственностью жилого фонда и психологическим отличием жильцов (чувство собственника). Во-вторых, современной организацией и проводимой политикой государственной власти (раздельное ведомственное управление жилыми и нежилыми помещениями единого здания), что угрожает сохранению строения. В-третьих, направлением жилищной политики двадцатых заключалось в том, что при жестком дефиците доходной части эксплуатации жилья основное внимание уделялось эффективности расходов. В советское время сохранение системы централизованной эксплуатации зданий, организации (ЖЭКи, РЭУ, ДЭЗы) не имеют собственных интересов в результатах своей деятельности.

### **1.3. Жилищно-коммунальное хозяйство как отрасль сферы услуг**

Большая советская энциклопедия дает следующее определение коммунальному хозяйству. Коммунальное хозяйство – совокупность предприятий, служб и хозяйств по обслуживанию населения городов, поселков

и сел; в городах входит в состав городского хозяйства. Во многих городах и поселках предприятия коммунального хозяйства обслуживают также и промышленные предприятия, снабжая их водой, электроэнергией, газом. Однако в зависимости от местных условий, промышленные предприятия имеют и собственные водопроводы, канализацию, и другие сооружения коммунального назначения. В законе Российской Федерации (РФ) №4219-1 «Об основах федеральной жилищной политики (с изменениями на 24 декабря 2002 г.) дано определение жилищной сферы как области народного хозяйства, включающей строительство и реконструкцию жилища, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт.

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

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

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

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

ЖКХ обуславливает своеобразие и специфику его деятельности, которая чрезвычайно многогранна: это эксплуатация жилищ, теплоэнергетика, газовое и гостиничное хозяйство, городское освещение, электрический транспорт, банно-прачечное, гражданское и оздоровительное обслуживание, комплексное благоустройство и санитарная очистка поселений, зеленое строительство, промышленное производство цветов, монтаж, капитальный ремонт и эксплуатация лифтового хозяйства, техническая инвентаризация основных фондов, ремонтно-строительное производство, промышленность, капитальное строительство, проектные, конструкторско-технологические и научно-исследовательские работы, подготовка и переподготовка кадров, производственно-технологическая комплектация, аварийная (инженерного оборудования), справочно-информационная, инспекционная и другие службы<sup>7</sup>.

Как было сказано выше, ЖКХ включает жилищное хозяйство и коммунальные предприятия. В работах В. В. Авдеева, А. И. Безлюдова, А. Г. Козлюка и других авторов приводится классификация отраслей ЖКХ. Они включают:

---

<sup>7</sup> Безлюдов А. И. ЖК–хозяйство: проблемы управления.– М. : Стройиздат. – 1990. – С. 14, 280.

- санитарно-технические службы (водопровод, канализация, предприятия по санитарной очистке);
- внутригородской пассажирский транспорт общего пользования (трамвай, троллейбус, автобус, метрополитен);
- коммунальную энергетику (тепловые, электрические, газовые сети, коммунальные котельные, электростанции и газовые заводы, не входящие в общие электрические системы);
- коммунальное обслуживание (бани, прачечные, парикмахерские, гостиницы);
- внешнее городское благоустройство (дорожно-мостовое хозяйство, озеленение, уличное освещение);
- подсобные предприятия ЖКХ (ремонтные заводы, мастерские).

Ведущей отраслью городского хозяйства, наиболее сложной и разветвленной, является ЖКХ<sup>8</sup>. Деятельность по эксплуатации жилищного фонда составляет до 80% общего объема. Это не случайно, так как среди широкого круга экономических и социальных проблем, связанных с повышением народного благосостояния, наиболее важной является жилищная.

Для производственно-хозяйственной деятельности ЖКХ характерен ряд специфических особенностей: организационное построение по территориальному и отраслевому признаку, двойное подчинение, социальный отклик на результаты деятельности, неравномерность спроса и др. Все это определяет жилищно-коммунальное хозяйство как сложную, многоэлементную, динамическую организационно-экономическую систему<sup>9</sup>. Несмотря на многоотраслевую структуру ЖКХ представляет собой целостную систему, которая обеспечивает нормальную жизнедеятельность человека, функционирование социальной и производственной инфраструктуры территории.

---

<sup>8</sup> Авдеев В. В. Почему пробуксовывает реформирование в ЖК–сфере? // ЖКХ. – 1996. – №3. – С. 5.

<sup>9</sup> Безлюдов А. И. ЖК–хозяйство: проблемы управления. – М. : Стройиздат. – 1990.

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

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

При распределении полномочий между различными уровнями важное значение приобретает предотвращение финансовых рисков. По-прежнему актуальным является повышение сбалансированности действующих традиционных денежно-финансовых ресурсов всех уровней бюджетной системы. При этом ориентация на количественное сокращение финансовых источников проведения реформ была бы неверной. Недопустимо также переносить все накопившиеся противоречия реформирования на уровень местной власти и муниципальных предприятий ЖКХ.

Рассмотрим специфику формирования рынка коммунальных услуг.

С формальной точки зрения услуги, предоставляемые с помощью инженерных коммуникаций, скорее являются частными товарами, чем общественными, поскольку их можно делить на порции и продавать по порциям. Системы инженерного оборудования домов в принципе позволяют установить контроль за потреблением услуг отдельными жилыми ячейками,

следовательно, существует теоретическая возможность исключить доступ к системе тех, кто уклоняется от уплаты. Причем вещественный характер самих услуг позволяет произвести оплату в соответствии с потребленным количеством услуг. В данном случае признаки делимости характеризуют коммунальные услуги как частные блага, а не как общественные. Все эти свойства коммунальных услуг предполагают возможность развития в данной сфере конкуренции.

В экономической теории доказано, что основными параметрами, которыми характеризуют модель рынка совершенной конкуренции, являются;

- 1) однородная продукция;
- 2) свободный вход и выход продавцов с рынка;
- 3) множество продавцов товара;
- 4) абсолютная подвижность факторов производства;
- 5) полная доступность информации субъектам рынка.

Благодаря свойству однородности продукции покупателям абсолютно безразлично, у кого ее покупать. Предпочтение отдается лишь тому, у кого ниже цена. Тот продавец, который предлагает чуть дороже свой товар, лишается покупателей. Также из-за того, что на рынке много продавцов, увеличение предложения товара кем-либо из них не оказывает влияния на изменение цены товара. Поэтому на совершенном конкурентном рынке нет ценового различия. Все продавцы продают свой товар по одной и той же цене. Повышение или падение цены в результате изменения спроса происходит одновременно для всех продавцов. Свободный вход и выход продавцов и абсолютная подвижность факторов производства обеспечивают рынку быстрое достижение равновесия между спросом и предложением.

Теория доказывает, что совершенный конкурентный рынок может быть только равновесным. Регулирование количества товара на рынке происходит за

счет прихода новых продавцов или ухода менее прибыльных. Все торгующие на рынке фирмы одинаковы по объему предложения товара<sup>10</sup>.

Совершенный конкурентный рынок является идеальной моделью рынка. Перечисленные выше параметры определяют его как наиболее эффективную форму обмена, обеспечивающую свободную конкуренцию между продавцами и свободное проявление действия закона спроса и предложения. В результате достигается полное насыщение рынка соответствующей продукцией при наиболее возможной низкой цене. Этим двум обстоятельствам – свободному ценообразованию и установлению равновесия между спросом и предложением товара – модель конкурентного рынка обязана своей эффективностью как рыночная структура.

Рассмотрим сходство коммунальной деятельности с описанной выше моделью конкуренции. Свойство однородности коммунальных услуг не связано с выбором потребителем поставщика, а также не определяет равнодоступность рынка для производителей услуг. Однородность коммунальных услуг свидетельствует об их уникальности как блага и определяется комплексом параметров, которые делают их пригодными для употребления по назначению. Уникальность и однородность исключают возможность для потребителя проявлять свои предпочтения, искать замену предлагаемой услуге.

В сфере коммунальной деятельности в силу государственного регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) механизм спроса и предложения не действует. Перечислим главные свойства рынка коммунальных услуг, которые представляют сложность для конкуренции в этой сфере.

Во-первых, это насущный и уникальный характер потребления услуг (свойство незаменимости), который не позволяет потребителям отказываться от услуг или сокращать их потребление при повышении цены услуг либо

---

<sup>10</sup> Экономическая теория : учеб. для вузов / Под ред. Г. П. Журавлевой, В. М. Юрьева. – Тамбов. : Изд-во Тамб. гос. ун-та, 2000. – С. 268.

увеличивать их потребление, при снижении цены услуг. Потребители скорее пойдут на сокращение своих расходов на пищу, одежду и т. п. для того, чтобы не прекращали подачу воды, тепла, газа, электроэнергии. Колебания потребления коммунальных услуг имеют неценовую природу и поэтому не оказывают влияния на изменение их цены.

Во-вторых, это доступность услуг потребителям в любое время, когда у них возникает потребность в таких услугах (свойство бесперебойности и надежности предоставления услуг). Ограничение доступности при помощи изменения цены не приводит в действие механизм спроса и предложения, а превращает цены в инструмент социальной дискриминации населения.

В-третьих, это возможность удовлетворения потребностей в услугах в полном объеме (свойство насыщения потребностей), которая является одним из важных показателей качества коммунального обслуживания, обеспечивает общую доступность услуг. Системы инженерного оборудования изначально рассчитываются так, чтобы производимый в тот или иной период времени объем услуг в точности соответствовал величине фактических потребностей в них. Поэтому рынок коммунальных услуг всегда является равновесным. Независимо от того, какое количество услуг реализуется в тот или иной момент времени, спрос и предложение услуг должны быть уравновешены.

В-четвертых, это жесткая связь между производством и потреблением услуг, взаимовлияние и взаимозависимость данных процессов между собой, неперемещаемость производственных фондов коммунальных предприятий, что исключает возможность свободы выбора услуг.

В сфере коммунальной деятельности цену задают регулирующие органы, а предложение услуг на уровне насыщения потребностей является одним из технологических параметров системы инженерных коммуникаций, иными словами, является свойством, органически присущим рынку коммунальных услуг.

Другим важным отличием между моделью свободной конкуренции и коммунальным рынком является характер взаимодействия интересов экономических субъектов (население, предприятия ЖКХ, предприятия и организации социально-культурной и промышленной сферы). На конкурентном рынке любое изменение цены происходит в согласии с этими интересами, а не вопреки им. Цена на рынке коммунальных услуг не отражает потребительские вкусы и предпочтения, а экономические интересы приобретают антагонистический характер. Следовательно, отсутствие условий для свободной конкуренции порождает монополию в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Экономическая теория различает разные типы монополий, с двумя из которых – чистой монополией и естественной монополией – часто сравнивают предприятия ЖКХ. При этом не замечают существующих между ними различий, не выясняют, какие же черты коммунальной деятельности роднят ее с данными структурами. Но без понимания этих различий нельзя решить и вопрос о монополизме коммунальных предприятий.

Ученые экономисты выделяют следующие свойства рынка чистой монополии:

- единственный поставщик товара на рынок;
- уникальный продукт (товар, не имеющий близких заменителей);
- наличие ценового диктата продавца;
- барьеры для входа конкурентов в рынок.

В этом перечне основным следует считать наличие барьеров, поскольку остальные свойства выступают как следствие недоступности рынка для конкурентов.

С устранением этих барьеров в отрасли возобновляется конкуренция. Освоив новую технологию и организацию производства, найдя близкую замену продукту, конкуренты быстро оккупируют рынок, лишая монополиста его

привилегий. В то же время каждая из новых фирм стремится занять на новом рынке монопольное положение, возводя новые барьеры для других фирм<sup>11</sup>.

Факторы, лежащие в основе развития чистой монополии, не имеют аналогичного действия в сфере коммунальной деятельности. Барьеры, препятствующие входу в рынок коммунальных услуг, имеют совершенно иное происхождение, чем в случае чистой монополии.

Так, в основе развития чистой монополии лежит эффект масштаба, то есть экономия, обусловленная концентрацией производства. В основе монополизма коммунальных предприятий лежит процесс централизации коммунального обслуживания – территориального объединения потребителей единой системой инженерных коммуникаций. Концентрация здесь выступает как фактор, обеспечивающий развитие централизованных систем коммунального обслуживания.

Монополизм коммунальных предприятий неустраним в принципе, поскольку он основывается на технологическом единстве процессов производства и потребления коммунальных услуг. Сколько бы ни ограничивали масштабы системы коммунального обслуживания, она остается монополистом для своих потребителей на обслуживаемой ею территории, независимо от формы собственности.

Потребители продукции чистой монополии проявляют полную свободу в решении вопросов: покупать или отказаться от продукта монополиста; если покупать, то в каком количестве и как часто. Потребители коммунальных услуг лишены такой индивидуальной свободы и не всегда могут отказаться даже от некачественной услуги, должны подчиняться коллективному выбору.

Важной особенностью жилищно-коммунального хозяйства является высокая социальная значимость и жизненно важный характер работы в жилищной сфере города. Если она не будет соответствовать техническим

---

<sup>11</sup> Белоусова Н., Васильева Е., Лившиц В. О государственном реформировании естественных монополий в экономике России // Общество и экономика. 2002. – М. Jfel. – С. 29.

обуславливает еще одну особенность жилищного хозяйства – специфичность критериев оценки эффективности функционирования жилищной системы.

Характерные для сферы производства экономические критерии эффективности зачастую оказываются не определяющими в этих организациях. Поэтому необходимо учитывать не столько экономический эффект, а социально-экономический и чисто социальный эффект<sup>12</sup>. Главной целью должно быть улучшение качества обслуживания населения, и удовлетворение его потребностей, и уже посредством этого – улучшение финансовых показателей работы предприятий.

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

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

---

<sup>12</sup> Бузырев В. В., Чекалин В. С. Экономика жилищной сферы : учебное пособие. – М., 2001. – С. 170-171.

#### **1.4. Основные функции жилищно-коммунального хозяйства**

На территории города ЖКХ обеспечивает функционирование жилищного хозяйства, водоснабжения, водопотребления, водоотведения и очистки сточных вод, теплоснабжения, газоснабжения, электроснабжения и др.

В настоящее время ЖКХ РФ находится в кризисном состоянии, которое характеризуется дотационностью отрасли и неудовлетворительным финансовым положением, высокой затратностью, отсутствием экономических стимулов снижения издержек на производство коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов.

Износ коммунальной инфраструктуры составляет более 60%, около четверти основных фондов полностью отслужили свой срок. Количество аварий возросло за последние годы примерно в 7 раз.

Потери тепла при эксплуатации существующих тепловых сетей значительно превышают нормативы. Потери, связанные с утечками из-за внутренней и внешней коррозии труб, составляют 10-15%, а срок службы теплотрасс по этой причине в настоящее время в 4-6 раз ниже нормативного. Суммарные потери в тепловых сетях достигают 30% от произведенной тепловой энергии, что эквивалентно 65-80 млн т. условного топлива в год.

Перерасход топлива в котельных малой мощности из-за плохой водоподготовки и плохого процесса горения составляет более 12,5%. Их КПД колеблется в пределах 20-40%.

Планово-предупредительный ремонт сетей и оборудования систем водоснабжения коммунальной энергетики полностью уступил место аварийно-восстановительным работам, единичные затраты на проведение которых в 2,5-3 раза выше затрат на плановый ремонт таких же объектов. Это еще более усугубляет нехватку ресурсов. Одним из следствий такого положения стало обострение проблемы обеспечения населения России питьевой водой нор-

мального качества и в достаточном объеме. Без ее кардинального решения невозможно сохранение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Более 40% подаваемой в сеть питьевой воды не соответствует требованиям санитарных правил и норм.

Срочной модернизации требуют около 30% мощностей водопровода – 27,0 млн м<sup>3</sup> и 16% водопроводных сетей – 73,6 тыс. км.

Мощность очистных сооружений канализации составляет 56,1 млн м<sup>3</sup> в сутки. Протяженность канализационных сетей населенных пунктов достигла 115,9 тыс. км, из которых 19,7 тыс. км (17%) нуждается в срочной замене.

Из эксплуатирующихся канализационных очистных сооружений 60% перегружены, 38% сооружений эксплуатируются 25-30 лет и более и требуют срочной реконструкции. Дефицит мощностей канализационных очистных сооружений достигает около 9 млн м<sup>3</sup> в сутки.

Утечка и неучтенный расход воды в системах водоснабжения составляют в среднем по России 15% (3 339,2 млн м<sup>3</sup>/год), а в ряде городов – 30%.

Более 50 млн м<sup>2</sup> жилищного фонда находятся в ветхом состоянии. В домах этого фонда проживают около 2 млн чел.

В этих условиях жилищно-коммунальные предприятия не имеют серьезных экономических стимулов оптимизации структуры тарифов, снижения нерациональных затрат материально-технических ресурсов.

В итоге затраты, например, электроэнергии на производство и реализацию 1 м<sup>3</sup> воды на 30% выше среднеевропейского уровня. Численность персонала отечественных предприятий в расчете на 1 000 обслуживаемых жителей в 1,5 раза выше, чем аналогичных европейских. Удельное потребление воды на одного жителя в 1,5-2 раза выше, чем в западноевропейских странах.

Все это свидетельствует о наличии системного кризиса в отрасли, межотраслевом характере возникших проблем, для преодоления которых требуется взаимосвязанная по направлениям и по уровням программа действий. Начало разрешению этого кризиса положила Концепция реформы ЖКХ на

1997–2003 гг., однако жизнь внесла коррективы: реформирование продлено до 2012 г.

Федеральная целевая программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации в составе Федеральной целевой программы «Жилище»» содержит потребность в объемах работ и затратах на модернизацию систем жизнеобеспечения ЖКХ на 2002-2012 годы.

### **1.5. Состояние и анализ жилищно-коммунального хозяйства в современной России**

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

В жилищно-коммунальном комплексе страны функционирует более 52000 предприятий, на которых работает 4,2 млн человек, обслуживающих 1092 города и 1872 поселка<sup>13</sup>.

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

Проблемы ЖКХ – одни из самых чувствительных для населения страны. Как и вся экономика страны, жилищно-коммунальная сфера значительно деградировала в последние годы. Для ее поддержания в рабочем состоянии сегодня требуется все больше средств. Тем не менее, в настоящее время более двух третей из 52 тысяч предприятий, обслуживающих жилищно-коммунальный комплекс, находятся на грани банкротства.

---

<sup>13</sup> <http://www.gks.ru/>

Расход условного топлива на отопление 1 кв. м втрое больше, чем в Норвегии и на севере Канады. Потребление воды – за счет потерь – выше в два раза<sup>14</sup>. Согласно официальным данным Росстата, с 1993 по 2005 год стоимость жилищно-коммунальных услуг увеличилась в 12 900 раз, а средняя зарплата – лишь в 1140 раз.

Основные фонды теплоснабжения сегодня изношены на 60%, электроснабжения – на 70%. В целом по России физический износ котельных составляет 54,5%, водопровода – 65,3%, канализации – 62,5%, теплотрасс – 62,8%, трансформаторных подстанций – 57%, электросетей – 58,1%. Потери воды и тепла в трубопроводах и теплосетях составляют от 20% до 40%. Количество аварий на 100 км сетей увеличилось с 15-20 в середине 90-х годов до 70 на сетях водоснабжения и канализации, до 200 – на сетях теплоснабжения, потери тепла от станции до потребителя составляют 30 процентов. Около 30% основных фондов жилищно-коммунального хозяйства уже полностью отслужили нормативные сроки. Только на модернизацию сетей и генерирующих мощностей теплоснабжения РФ, по оценкам Госстроя, сегодня необходимо около полутриллиона рублей.

В ЖКХ имеется около 200 тысяч котельных, потребляющих около 90 миллионов тонн условного топлива в год<sup>15</sup>. Сегодня в России в ветхих и аварийных домах проживает почти три миллиона человек. Общая площадь ветхого и аварийного жилья в России составляет 92 млн кв. метров. При этом с 1997 по настоящее время количество ветхого и аварийного жилья увеличилось более чем вдвое.

После инвентаризации основных фондов, которую провел Госстрой, выяснилось, что около 11% жилищного фонда (300 млн кв. м) нуждается в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании коммунальных квартир для семейного проживания, 9% (250 млн кв. м) нуждаются в реконструкции,

---

<sup>14</sup> Черняк В. Проблемы жилищно-коммунального хозяйства // Жилищный национальный приоритет: проблемы, решения, эффективность : сборник трудов. – М., 2006. – С. 88-89.

<sup>15</sup> Там же. – С. 89.

3,2% жилищного фонда страны (88,7 млн кв. м) фактически непригодны для проживания и подлежат сносу.

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

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

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

Жилищный фонд России составляет 2,95 млрд кв. м общей площади<sup>16</sup>. Средний уровень обеспеченности населения общей площадью, в расчете на одного жителя России, в 3-5 раз ниже, чем в странах с развитой рыночной экономикой. В результате проводимой политики приватизации жилья гражданами произошли изменения в структуре собственности жилищного фонда, формирования рынков жилья. Доля частного жилищного фонда по Российской Федерации с 33% в 1990 году увеличился до 77,1% в 2006 году, на долю государственного и муниципального жилищного фонда приходится 22,9%<sup>17</sup>.

Вместе с тем обеспеченность населения жильем остается низкой и имеет заметные различия по регионам страны.

---

<sup>16</sup> Фатахетдинова А. И. Текущая тарифная политика в регионах // ЖКХ. – 2006. – №12. – С. 8.

<sup>17</sup> Там же. – С. 8.

Если в среднем по России показатель обеспеченности жильем на одного жителя на конец 2004 года равнялся 19,7 кв. м, в Мурманской области – 22,3 кв. м, в Псковской области – 23,0 кв. м., то, например, в республике Тыва – 12,6 кв. м, республике Ингушетия – 6,4 кв. м. (то есть ниже социальной нормы жилья), в Ульяновской области – 21,1 кв. м, в Московской области – 24,0 кв. м<sup>18</sup>.

Лишь в Москве и некоторых других городах обеспеченность жильем благодаря новому жилищному строительству увеличилась.

Таким образом, имеется дефицит жилья. Актуальность проблемы обеспечения семей жильем связана, прежде всего:

- со значительным сокращением ввода нового жилья и его бесплатным предоставлением;

- низким уровнем доходов основной массы семей;

- ростом тарифов на жилье и жилищно-коммунальные услуги;

- необходимостью капитального ремонта жилищ и его проведением в условиях обесценивания накопленных для этого фондов;

- необходимостью срочного решения жилищных проблем семей, оказавшихся в экстремальных условиях (беженцы, вынужденные переселенцы, бомжи, военнослужащие и их семьи).

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

Характерной особенностью современного социально-экономического положения в России является глубокое расслоение населения по уровню доходов и, соответственно, по потреблению материальных благ, в том числе и в жилищно-коммунальной сфере. На первичном рынке жилья цена за 1 м. в среднем по Ульяновской области в 2006 году составила 12,1 тыс. рублей<sup>19</sup>, а на вторичном рынке – 12,3 тыс. рублей.

---

<sup>18</sup> Регионы России. Госкомстат России. – М., 2001. – Том 2. – С. 112.

<sup>19</sup> По данным материала Гендиректора АИЖК Александра Семеняка – О ценах на жилье // Прямые инвестиции. – №8. – 2006. – С. 90.

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

Важной проблемой остается недостаточная оснащенность жилья, его качество. Около 20% городского жилищного фонда неблагоустроено, а в малых городах каждый второй дом не имеет инженерного обеспечения. Более 300 млн кв. м (11%) жилищного фонда нуждаются в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании коммунальных квартир в отдельные, 250 млн кв. м (9%) – в реконструкции. При ежегодном нормативе 4-5% в среднем капитально ремонтируются лишь 25,5 млн кв. м, или 0,9%. Объем ветхого и аварийного жилья в период с 2002 по 2007 год увеличился с 50 млн кв. м. до 93 млн кв. м<sup>20</sup>.

Доля ветхого и аварийного жилищного фонда наиболее высока в республиках Дагестан (26,0%), Ингушетия (23,3%), Коми (7,8%), Тыва (20,6%), Саха (Якутия) (12,2%), Астраханской (11,5%), Магаданской (9,1%), Амурской (7,7%), Калужской (7,1%) областях, Республике Алтай, Курганской и Тульской областях (соответственно, по 6,3%), Кемеровской области (5,7%).

ЖКХ является самой энергоемкой отраслью страны. Коммунальная энергетика потребляет более 20% электрической и около 45% тепловой энергии, производимой в России. Дефицит мощностей источников тепловой энергии составляет около 13 тыс. Гкал/час.

Одной из серьезных проблем ЖКХ признано крайне неудовлетворительное техническое состояние действующих систем водоснабжения и канализации,

---

<sup>20</sup> Проблемы ЖКХ решат к 2012 году // Коммунальщик. – 2007. – №8. – С. 4.

более 50% которых требуют полной замены. Поэтому на водопроводных и канализационных сетях происходят прорывы, отключения и аварии, что вызывает не только потери воды и перебои в водоснабжении, но и загрязнение природной среды, а также нарушение санитарного благополучия населения. Более чем в 100 крупных городах вода подается в дома по графику, при этом четверть ее теряется.

В городах через коммунальные системы канализации очищается до установленных нормативов только 30% стоков. Дефицит мощностей канализационных сетей достигает 9 млн куб. м. в сутки (16,5%). Капитального ремонта требуют 12% этих сетей, 50 тыс. км подземных коммуникаций находятся в аварийном состоянии, 300 тыс. км требуют немедленного ремонта, а денег на эти цели практически не выделяется<sup>21</sup>.

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

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

Таблица 1.4. - Количество строений в российской Федерации

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

Таблица 1.5. - Распределение жилых зданий по проценту износа

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

<sup>21</sup> Иванов А. И. Туманная судьба жилищно-коммунальной реформы // ЖКХ. – 2000. – №1. – С. 9–10.

Таблица 1.6. - Распределение жилых домов по материалу стен

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

Таблица 1.7. - Благоустройство жилых домов основными видами благоустройства

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

Существенны различия в благоустройстве жилья по регионам. В Москве и Санкт-Петербурге, а также в Мурманской, Тульской, Нижегородской, Челябинской областях важнейшие показатели обеспечения коммунальными

удобствами – свыше 90% (кроме телефона). В то же время в Новгородской, Пензенской, Ульяновской областях, Адыгее, Северной Осетии - Алании, они в среднем почти вдвое ниже. А в таких регионах, как Калмыкия, Дагестан, Тыва, Республика Алтай подавляющая часть жилья лишена удобств. В целом в России в неблагоустроенных квартирах проживают около 40 млн человек<sup>22</sup>.

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

Объемы капитального ремонта жилищного фонда в России с 1990 по настоящее время сократились в пять раз.

Из-за сложившегося экономического положения в стране, дефицита средств в бюджетах всех уровней на содержание и ремонт жилищного фонда, из года в год увеличивается подлежащий сносу ветхий и аварийный жилищный фонд с износом более 70 процентов. Если в 1995 году таковой составлял 37,7 млн кв. метров, то в настоящее время он насчитывает 88,7 млн кв. метров или 3,1% от всего жилищного фонда, в котором проживает около 5,0 млн человек (3,4% населения страны).

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

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

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

---

<sup>22</sup> Фатахетдинова А. И. Текущая тарифная политика в регионах // ЖКХ. – 2006. – №12. – Ч.2. – С. 8.

Их основой является неэффективный и несоответствующий социально ориентированной экономике механизм установления тарифов, система платежей и контроля за использованием ресурсов на развитие ЖКХ.

Упадок отрасли спровоцирован нехваткой средств, неэффективной ее организацией и устаревшей структурой, нарастающим износом основных фондов (ОФ). Платежи населения покрывают более половины расходов по содержанию ЖКХ, однако отрасль продолжает оставаться одним из самых крупных потребителей бюджетных средств, в основном, бюджетов местных органов государственной власти. На датирование жилищно-коммунальной сферы они расходуют в среднем около 20-30%, а в отдельных городах и муниципальных образованиях – 50-70%. Дотации способствуют обострению бюджетного кризиса.

Ситуация с задолженностью в последние годы постоянно ухудшается. Разность дебиторской и кредиторской задолженности увеличилась более чем вдвое (с 37 млрд руб. на осень 2003 г. до 80 млрд руб. на середину 2005 г.), что свидетельствует об углублении финансового кризиса ЖКХ.

По-прежнему долги поставщикам ресурсов и в бюджеты всех уровней в 1,5 раза превышают долги потребителей и заказчиков услуг предприятий ЖКХ. В общей сумме объема дебиторской задолженности 22,1% составляют неплатежи населением, что превышает допустимый уровень задолженности на 10%. К середине января 2005 г. долги предприятий ЖКХ составили около 600 млрд руб. Дебиторская задолженность предприятий ЖКХ составляет более 250 млн. руб., а кредиторская – более 300 млрд руб. Примерно половину этой суммы задолжали население и предприятия, а за остальной долг так или иначе отвечает государство: около 150 млрд руб. составляет долг бюджетных организаций – школ, больниц и так далее, а остальной долг образовался в

результате хронического недофинансирования из бюджета льгот, которые предоставляют гражданам коммунальные службы<sup>23</sup>.

При этом уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением возрос с 58% в 2001 г. до 100% в 2008 г. Выросла и задолженность перед работниками жилищно-коммунального комплекса. При этом доля семей, получающих жилищные субсидии, выросла с 7% в 2001 г. до 13,5% в 2004 г., т. е. для подавляющего числа территорий ситуация не стала критической. В 2005 г. доля семей, получающих субсидии увеличилась до 17,2%. При планомерном росте тарифов и при исполнении предприятиями ЖКХ своих обязанностей население не только не прекращает платить за ЖКУ, а делает это более дисциплинированно.

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

За год с конца июня 2002 г. по конец июня 2003 г. тарифы ЖКХ повысились в среднем по России на 43,6%, что существенно превышает рост стоимости любых других видов услуг, предоставляемых населению. Та же картина наблюдалась в 2004-2006 г.: тарифы на жилищно-коммунальные услуги в России повысились на 23,2%. Больше всего в группе жилищно-коммунальных услуг выросла стоимость проживания в гостинице, а также плата за отопление. Учитывая, что доля оплаты населением стоимости услуг также росла (примерно с 40% до 60%, остальное дотируется государством через предприятия ЖКХ), население в среднем стало платить на 350% больше<sup>24</sup>. В 2009 году на техническое обслуживание дома оплата повысилась на 24%, коммунальные услуги на 18 %.

Тем не менее, после многолетних попыток преобразований действительная экономическая эффективность отрасли составляет не более 4%.

---

<sup>23</sup> Черняк В. Проблемы жилищно-коммунального хозяйства // Жилищный национальный приоритет: проблемы, решения, эффективность : сборник трудов. – М., 2006. – С. 89-90

<sup>24</sup> Черняк В. Проблемы жилищно-коммунального хозяйства // Жилищный национальный приоритет: проблемы, решения, эффективность : сборник трудов. – М., 2006. – С.91

Жилищно-коммунальное хозяйство – это отрасль, а вернее, совокупность подотраслей, обеспечивающая жизнь и работу населения страны в нормальных условиях. ЖКХ в течение длительного периода развивали и субсидировали исходя из остаточного принципа в экономике.

Деформированная система финансирования отрасли в значительной степени обусловила:

- низкий уровень обеспеченности услугами ЖКХ;
- нарастающий износ основных фондов;
- увеличение аварийности;
- ухудшение экологической обстановки и т. д.

Малоэффективность и затратность ЖКХ заключается, на наш взгляд, в следующем:

- высокозатратность производства;
- непродуктивность технологии;
- монопольное предоставление услуг.

Централизованная плановая система в Советское время определялась оптимизацией управленческого процесса и относительно сбалансированной системой материально-технического снабжения. В условиях формирования рынка произошло разрушение единой централизованной системы, субъектом распределительных отношений становится муниципальный уровень, на котором пока не сложился механизм финансовой сбалансированности между стоимостью услуг и их оплатой, который стал первопричиной кризиса в ЖКХ.

Кроме того, проявление негативных последствий монопольного положения предприятий-производителей услуг стал фактором необоснованного завышения цен и тарифов на них, как и их неудовлетворительного качества, надежности и экологической безопасности. В этом заключается социально-экономическое противоречие, которое приводит к глубоким социальным конфликтам в форме спонтанных выступлений населения против частых и

необоснованных прекращений или нарушений нормальных условий проживания.

Несмотря на принимаемые Правительством меры, реальная социально-экономическая ситуация в стране по-прежнему осложняет состояние и функционирование жилищной сферы. В 1991 году был разработан Закон «О приватизации существующего квартирному фонда». Целью принятия этого закона была передача государственного жилищного фонда в личную собственность граждан с последующим отнесением всех расходов по его эксплуатации и ремонту непосредственно на счет населения и создание предпосылки для последующих преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Условия приватизации были довольно заманчивыми. Жильцы получали в собственность жилье, которое они занимали.

А в декабре 1992 года Верховный Совет Российской Федерации принял решение о проведении бесплатной приватизации жилья на всей территории Российской Федерации.

Но после приватизации положение владельца квартиры и съемщика жилья практически не отличается за исключением того, что владелец квартиры получает дополнительное право продать или сдать ее, а также передать по наследству не прописанным в ней родственникам или иным лицам, что сделало приватизацию привлекательной для пожилых людей. Однако в итоге государству не удалось отказаться от финансирования содержания приватизированного жилья из-за возможного осложнения социальной напряженности в стране.

От нормального функционирования жилищно-коммунального комплекса зависит не только жизнь и здоровье граждан, но и экономическая безопасность страны. Поэтому особого внимания требует подготовка и работа коммунальщиков в зимний период. Тяжелое положение в последние годы складывается с приобретением и завозом топлива, в результате в сильные

морозы без тепла остаются десятки тысяч людей. Нарушается теплоснабжение многих жилых домов и социальных объектов России. Износ основных фондов ЖКХ возрастает.

Все это не может не вызывать серьезных опасений за безаварийную работу систем жизнеобеспечения населенных пунктов в отопительные периоды.

Анализ предзимней подготовки 2006/2007 гг. показал, что наиболее активно она проходила в Центральном и Приволжском федеральных округах. Вместе с тем в ряде регионов нарушались сроки выполнения плановых заданий по подготовке жилищного фонда (Эвенкийский АО, Республика Ингушетия, Ульяновская область), котельных и теплоэнергетического оборудования (Приморский край, Рязанская и Мурманская области)<sup>25</sup>.

Не соблюдались графики ремонта тепловых и водопроводных сетей (Республика Калмыкия, Новгородская и Костромская области, Приморский край).

Таким образом, число аварий в жилищно-коммунальном хозяйстве за последние годы растет от зимы к зиме. Зима стала серьезной проверкой надежности жилищно-коммунальных служб. ЖКХ и предприятия энергетики ряда субъектов Российской Федерации не могут обеспечить стабильное и надежное функционирование систем жизнеобеспечения населения.

Воздействовать на энергетиков краевая власть не может. У нее нет таких рычагов, поскольку все это хозяйство теперь не государственное, а почти частное, принадлежащее РАО «ЕЭС России».

Изношенность основных фондов в энергетике РФ сейчас такова, что при нынешних темпах их обновления (точнее, притом, что обновление не производится в принципе) уже через пять лет 40% оборудования должно выйти из строя. В лучшем случае Россия превратится из энергоизбыточной страны в энергодефицитную. А при нынешних темпах роста потребления электроэнергии это может произойти даже раньше. Уже сегодня

---

<sup>25</sup> Круглик С. И. О готовности предприятий ЖКХ и энергетики к работе в осенне-зимней период 2006/07 // ЖКХ. – №12. – Ч.2. – С. 5.

20 региональных энергосистем являются убыточными<sup>26</sup>. Износ тепловых сетей достиг 60-70%, а 25-30% – в аварийном состоянии.

Что же мы имеем в коммунально-жилищной сфере в новом тысячелетии?

Во-первых, резкое снижение намеченных объемов жилищного строительства и уменьшения государственных инвестиций на эти цели.

Во-вторых, ликвидация планомерной работы по ремонту и восстановлению жилых домов в соответствии с нормативными сроками их эксплуатации.

В-третьих, существенное снижение объема всех работ по развитию коммунальной инфраструктуры и ее обновлению.

В-четвертых, значительное снижение качества коммунально-бытового обслуживания населения и уровня благоустройства городов и поселков.

В-пятых, социально-экономический кризис.

В-шестых, непомерное повышение квартирной платы и стоимости всех услуг.

Жилищный фонд России приходит в упадок, а коммунальная инфраструктура почти не обновляется.

Падение объемов производства услуг вызвано не только финансовой несостоятельностью предприятия (организаций, учреждений), населения и их неспособностью оплачивать все возрастающую стоимость услуг ЖКХ, но и отсутствием механизма, обеспечивающего оперативную связь между требованиями потребителей и принятием адекватных экономических, технических мер и управленческих решений, отсутствием заинтересованности, соблюдением критериев качества функционирования ЖКХ.

Обеспечение качества жизни является главной задачей, объективно стоящей перед Правительством России. Планируя повышение качества жизни, целесообразно учитывать наличие жилья и обеспеченность ЖК-услугами.

---

<sup>26</sup> Сиваков Д. Энергетическая трехходовка // «Эксперт». – 2000. – № 17. – С. 12.

Гарантия потребления и расширения жилищно-коммунальных услуг, повышение надежности функционирования инженерных сооружений водопроводно-канализационного хозяйства, коммунальной энергетики муниципального образования, должно стать наряду с наличием благоустроенного жилья фактором, определяющим уровень качества жизни населения.

При формировании стратегических целей социального развития муниципалитетов и регионов, повышения качества жизни населения в систему показателей необходимо включить показатель обеспечения жильем и жилищно-коммунальными услугами, обеспечивающий «нормальный», «комфортный» уровень условий жизнедеятельности людей. Наличие комфортного жилья – это:

- фактор благополучия;
- фактор социальной стабильности;
- фактор повышения производительности труда;
- залог здоровья и долголетия;
- фактор повышения деторождаемости;
- фактор повышения потребительского спроса;
- фактор экономического благосостояния и т. д.

На наш взгляд, разработка и реализация такого подхода дадут возможность в обозримой перспективе сменить вектор развития России, направленный не на физиологическое выживание народа, а на подлинное социально-экономическое и политическое возрождение страны. При таких условиях действительно ускорится реформа в ЖКХ, о которой так много говорится и необходимость проведения которой никто не отрицает.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Какие основные механизмы составляли базу управления городами в царской России?

2. Объясните неустойчивость системы государственного управления ЖКХ с позиций теории организации, менеджмента и теории систем.
3. Каковы причины современного кризисного состояния ЖКХ?
4. Укажите основные функции ЖКХ.
5. Назовите основные нормативно-правовые документы федерального уровня по выводу ЖКХ из кризисного состояния.

## **Тест**

### **1. Что не входит в классификацию отраслей ЖКХ?**

- а) коммунальное обслуживание
- б) подсобные предприятия ЖКХ
- в) коммунальная санитария
- г) коммунальная энергетика

### **2. Каков механизм спроса и предложения в сфере коммунальной деятельности в силу государственного регулирования тарифов?**

- а) спрос превышает предложение
- б) предложение превышает спрос
- в) спрос равен предложению
- г) механизм спроса и предложения отсутствует

### **3. В каком году было организовано Министерство коммунального хозяйства РСФСР?**

- а) 1879
- б) 1906
- в) 1946
- г) 1956

### **4. Согласно закону РФ, ЖКХ – область народного хозяйства, включающая строительство и реконструкцию жилища, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, ....., его содержание и ремонт.**

- а) управление жилищным фондом
- б) модернизацию жилищного фонда
- в) реконструкцию жилищного фонда
- г) формирование жилищного фонда

**5. Какое утверждение о коммунально-жилищной сфере в новом тысячелетии неверно?**

- а) увеличение объемов жилищного строительства
- б) социально-экономический кризис
- в) повышение квартирной платы и стоимости всех услуг
- г) снижение объема работ по развитию коммунальной инфраструктуры

## **Тема 2. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ НАКАНУНЕ РЕФОРМЫ**

### **2.1. Система жилищного обслуживания как отрасль государственного хозяйства**

Экономическая система России традиционно представляла собой государственное хозяйство. В отличие от рыночной экономики, регулируемой законами спроса и предложения, российская экономика относится к экономической системе раздаточного типа. В ее основе лежит государственный план, регулирующий величины «сдаточных» и «раздаточных» потоков – натуральных, трудовых и финансовых. Государственный план базируется на системе нормативов и тарифов, определяет правила поведения, всех хозяйствующих субъектов, величину получаемых ими ресурсов и объем сдаваемой продукции. Этот механизм «сдач» и «раздач» приводит в соответствие объемы производства и объемы потребления. Саморегуляция раздаточной экономики обеспечивается механизмом жалоб, представляющих собой сигналы обратной связи. В них фиксируются отклонения количества и качества получаемых ресурсов (услуг) от установленных нормативов. Вместо

найма рабочей силы трудовые отношения регулируются всеобщими законами обязательного служебного труда. Подробнее перечисленные особенности изложены в работе «Раздаточная экономика как российская традиция» [1, Бессонова О. Э., 1993].

С середины 1980-х годов государственное хозяйство России вступило в фазу кризиса, осознание которого привело к необходимости масштабных экономических реформ. Социально-экономический эксперимент в жилищном обслуживании г. Ульяновска является органической частью этого процесса.

До индустриализации жилищный фонд г. Ульяновска, как и большинства городов России был представлен индустриальным сектором (дома на одну-две семьи без достаточного благоустройства) и национализированными каменными домами для проживания многих семей, находящимися в ведении территориальных органов власти. С началом индустриализации жилищный фонд городов стал увеличиваться за счет ведомственного жилья, строящегося промышленными предприятиями. При этом инвестиции в жилье были составной частью инвестиций в развитие промышленности. В 1957 г. жилой фонд предприятий был доминирующей формой владения и составлял более половины городского жилья, индивидуальный жилой фонд – более трети, а фонд местных советов – около одной десятой части.

В 60-е годы отраслевая структура занятости городского населения становится более сложной, стал возрастать удельный вес работников нематериальной сферы, что потребовало новых форм обеспечения населения жильем. Эти проблемы решала жилищная реформа Н. С. Хрущева 60-х годов. В ходе этой реформы государственные жилищные финансы стали направляться, наряду с отраслевыми Министерствами, непосредственно в местные бюджеты территориальных органов власти. Местные советы стали наделяться правами единого заказчика жилищного строительства и эксплуатации жилья на территории, поэтому в структуре городского управления были созданы специализированные службы по организации

строительства и содержанию жилья, распределению квартир в соответствии с жилищной очередью и едиными нормативами. Местный жилой фонд стал пополняться за счет городского строительства и обязательных отчислений (долей) от строительства ведомственного жилья, начался процесс передачи существующего ведомственного фонда на баланс местных советов. В этот период было разрешено и получило государственную поддержку кооперативное строительство жилья за счет средств граждан и государственных ссуд.

Результатом реформы стало изменение структуры владения жилым фондом в городах.

Таблица 2.1- Жилищный фонд Ульяновска

Весь жилищный фонд в том числе:	1990	1995	1996	1997
– частный	39	52	54	56
– государственный	39	14	11	10
– муниципальный	22	28	28	28
– коллективный и общественный	–	6	7	6

Система обслуживания государственного жилья имела два основных сектора. Один из них был представлен обслуживанием местного, или государственно-территориального жилищного фонда. Другой сектор был представлен жилищными организациями, обслуживающими ведомственный, или государственно-промышленный жилищный фонд.

Резкое увеличение объемов местного жилья в 1960-70-е годы привело к необходимости усложнения структуры управления жилищным обслуживанием. С 1977 г. в административных районах города были созданы производственные

жилищно-ремонтные тресты (ПЖРТ). В подчинение трестов в качестве производственных участков были переданы домоуправления на территории соответствующих районов, ранее самостоятельно осуществлявшие деятельность по обслуживанию местного жилья под управление городского производственного жилищно-ремонтного управления (ПЖРУ). Создание трестов обосновывалось необходимостью управления увеличившимся объемом городского жилищного фонда с помощью дополнительных районных звеньев управления.

Более многообразными стали его функции. В его состав, наряду с ремонтно-строительным управлением, вошли городское бюро технической инвентаризации, служба технического надзора за капитальным ремонтом, лаборатория научной организации труда. Таким образом, система жилищного обслуживания местного жилищного фонда имела три звена управления: на уровне города – ПЖРУ, управлявшее работой районных жилищных трестов, в структуре которых низовым звеном обслуживания являлись ЖЭУ – жилищно-эксплуатационные участки (рис. 1).

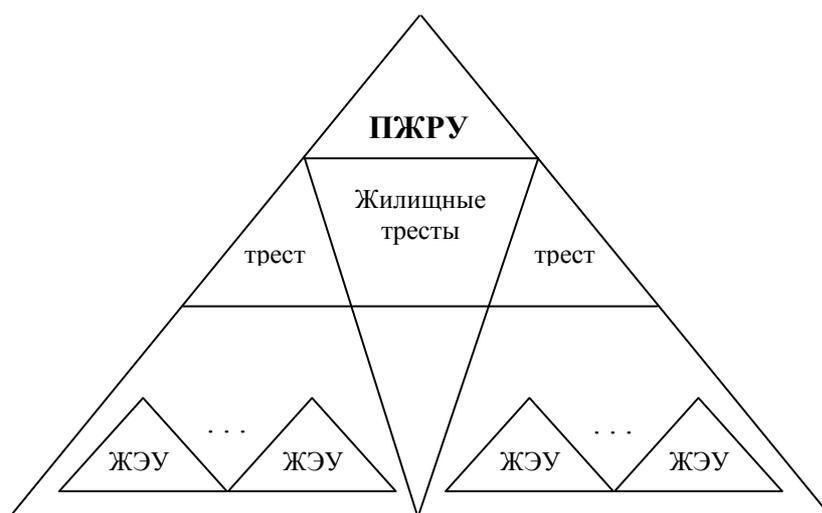


Рис. 1. Структура управления обслуживанием местного жилищного фонда до реформы 1990-х годов, г. Ульяновск

В 1992 г. проявилась тенденция к дальнейшему увеличению звеньев управления в системе жилищного обслуживания. В самом большом районе города было добавлено еще одно звено: между трестами и ЖЭУ были созданы жилищные управления, каждое из которых объединило в своем составе по 3-4 ЖЭУ.

Система обслуживания ведомственного жилья включает в себя жилищно-эксплуатационные участки в составе жилищно-коммунальных управлений (ЖКУ) промышленных предприятий, на балансе которых находится жилье. Задачей ЖКУ является содержание не только жилья, но и заводских гостиниц, детских садов, общежитий, домов культуры и пр. в свою очередь, ЖКУ являются подразделениями этих предприятий, их деятельность полностью определяется и контролируется руководством предприятий (рис.2).

Жилищно-коммунальные управления, по сути, представляют собой заводской «цех», поэтому условия их работы, финансовое и кадровое обеспечение, материальная база и организация труда персонала несут на себе специфику всего предприятия.

В то же время система обслуживания ведомственного жилья характеризуется общими чертами. Во-первых, их работники оплачиваются по самой низшей тарифной сетке, принятой на предприятии. Если это 4-х разрядная система, то работники получают зарплату по самому низшему, четвертому разряду. Во-вторых, служба эксплуатации ведомственного жилья не всегда может быть выделена «в чистом виде».

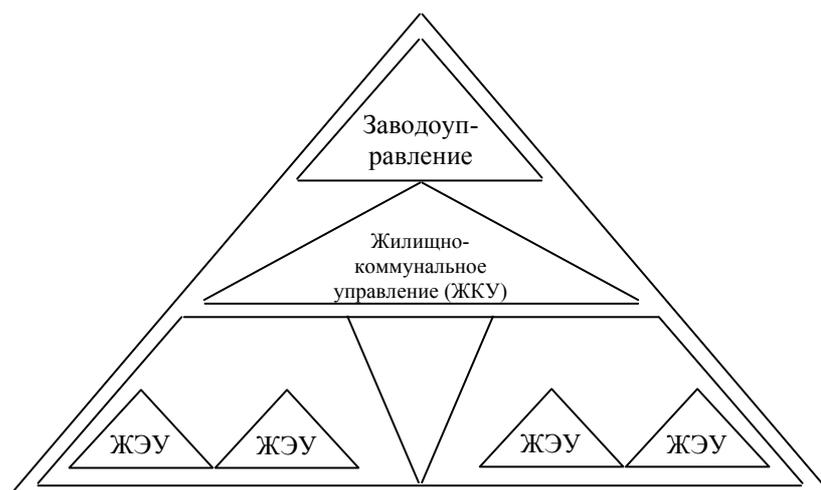


Рис. 2. Структура управления обслуживанием ведомственного жилищного фонда до реформы 1990-х годов, г. Ульяновск

Так, обслуживание инженерных коммуникаций жилого фонда ведется, например, работниками энергоцеха, обслуживающими одновременно и заводское инженерное оборудование. В-третьих, кадровые проблемы обеспечения службы жилищной эксплуатации несут на себе отпечаток кадровой политики всего предприятия. С одной стороны, здесь часто работают члены семей работников предприятия или бывшие работники завода, сменившие тяжелые условия заводского труда на более легкие. С другой стороны, имеет место восходящая карьера работников жилищно-эксплуатационной службы, когда они переходят на работу в основное производство. Работающие в службе эксплуатации жилья также пользуются большинством льгот, установленных для работников предприятия (обеспечение продуктами и товарами, использование заводского транспорта, бесплатное или льготное пользование заводскими учреждениями социальной сферы и т. д.)

Обслуживание как государственно-территориального (местного), так и государственно-промышленного (ведомственного) жилищного фонда характеризовалось единообразием структуры управления и представляло собой отрасль государственного хозяйства. Их деятельность определялась следующими принципами:

– дотация из государственного (городского или ведомственного) бюджета как основной источник финансирования;

– нормативное государственное регулирование заработной платы на основе Единого тарифно-квалификационного справочника. В нем определялись требования к квалификации всех профессиональных групп работников, должностные оклады, которые разрабатывались Госкомитетом по труду и социальным вопросам;

– осуществление производственной деятельности на основе единых отраслевых нормативов Министерства жилищно-коммунального хозяйства, в которых устанавливалось соотношение между объемами работ и затратами на их выполнение;

– единая государственная политика квартирной платы и арендных ставок за использование нежилых помещений.

Для конкретных жилищных обслуживающих организаций разрабатывались штатные расписания и должностные инструкции, к которым осуществлялась привязка государственных норм и нормативов к конкретным условиям, учитывающим специфику обслуживаемого фонда.

В штатном расписании перечислялись все должностные группы работников по категориям, требования к квалификации (разряд, классность), нормативная численность работников, ставки должностных окладов, доля разрешаемой премии в процентах к окладу, а также суммарный фонд оплаты труда по каждой должностной позиции.

Должностные инструкции описывали подчиненность работников, режим рабочего времени, требуемый уровень квалификации и обязанности, или рабочие функции.

Устройство жилищного обслуживания как отрасли государственного хозяйства показано на рисунке 3.

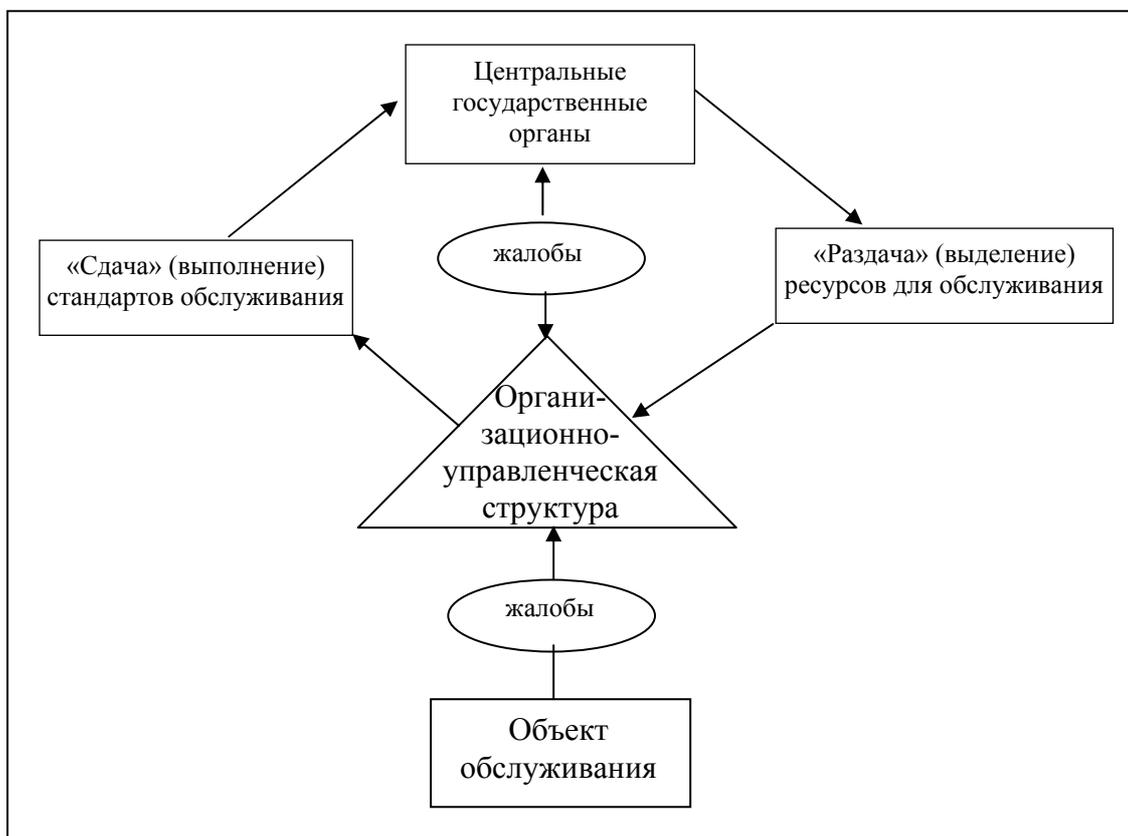


Рис. 3. Система жилищного обслуживания как отрасль государственного хозяйства

Итак, деятельность жилищных обслуживающих организаций на территории всей страны регулировалась центральными государственными органами. Они выделяли объемы необходимых для отрасли материальных, финансовых и трудовых ресурсов, а также задавали правила их использования. Ресурсы поступали в организационно-управленческие структуры жилищного обслуживания. Их типичными чертами являлись многозвенность, вертикальность и иерархическое устройство. Эти структуры в соответствии с полученным объемом и качеством ресурсов должны были обеспечить выполнение принятых стандартов обслуживания, что по сути означало «сдачу» их продукции центральным государственным органам, отвечающим перед обществом и населением за соблюдение нормативных стандартов. Объектом обслуживания являлся жилищный фонд. В отношении него определялся стандартный набор услуг, который оказывался жильцам в пределах выделяемых ресурсов. При несоблюдении стандартов обслуживания включался механизм обратных связей, т. е. жильцы подавали жалобы как в

обслуживающую структуру, так и напрямую в центральные государственные органы, если эти жалобы не решались на уровне структуры жилищного обслуживания. В свою очередь, центральные государственные органы учитывали жалобы при балансировке объемов «раздач» ресурсов разным жилищным организациям с требуемыми от них «сдачами» – уровнем обслуживания.

## **2.2. Финансовый механизм системы управления жилищным обслуживанием**

Вертикальная многозвенная иерархическая система управления жилищным обслуживанием в г. Ульяновске представлена трестовской моделью. Именно в жилищные тресты направлялись государственные ресурсы городского бюджета с целью поддержания определенного уровня обслуживания жилья. Эффективность использования получаемых ресурсов определялась финансовым механизмом трестовской модели управления, сложившейся в 1970-1990-е годы.

Финансовый механизм представляет собой совокупность норм и правил, регулирующих отношения по распределению и использованию денежных средств. Именно он в конечном счете формирует основные пропорции, задает целевые ориентиры субъектам деятельности и определяет результативность управленческой модели.

Выявление сущности и основных черт финансового механизма трестовской модели потребовало восстановления логики его развития с момента образования трестов в системе городского жилищного обслуживания.

До трестовской реформы финансирование каждого домоуправления осуществлялось из городского бюджета. Объемы финансирования определялись на основе нормативных штатных расписаний и ставок оплаты труда, а также нормативов материального обеспечения необходимых работ.

При образовании районных жилищных трестов им были переданы объемы финансирования и сумма нормативных штатных расписаний всех вошедших в

их состав домоуправлений, ставших в новой системе управления жилищно-эксплуатационными участками – ЖЭУ. С тех пор ЖЭУ как низовое звено трестовской структуры потеряло самостоятельность в распоряжении финансовыми средствами. Субъектом, принимающим решения относительно того, какие функции будет выполнять ЖЭУ и какой объем средств ими тратится, стало руководство треста.

В 70-е годы материальное обеспечение работ осуществлялось в основном в натуральной форме, поэтому финансовый механизм действовал, прежде всего, в сфере распределения и перераспределения фондов оплаты труда между различными работниками и звеньями управления.

С момента своего возникновения тресты повсеместно стали создавать специализированные службы с общерайонными функциями. Способом создания новых внутритрестовских структур являлось переструктурирование позиций суммарного нормативного штатного расписания всех входящих в его состав ЖЭУ. При этом позиции соответствующих работников для трестовских служб (кладовщики, маляры, плотники, сантехники) убирались из штатных расписаний, закрепленных ранее за ЖЭУ, и передавались вновь образованным службам. Как правило, число ставок в новых структурах было меньше суммы забранных из ЖЭУ. Например, в 1977 г. в одном из жилищно-ремонтных трестов города при централизации складского хозяйства вместо 8 агенто-кладовщиков из ЖЭУ с месячным фондом заработной платы в 598 рублей (без премиальной доплаты) ввели 5 единиц (зав. складом, товаровед, 2 кладовщика и агент-экспедитор) с месячным фондом заработной платы в 488 рублей. В этом конкретном случае величина фонда заработной платы, поступившей в распоряжение треста, составила ежемесячно 110 рублей. Так возник первый источник экономии фонда заработной платы, которым распорядилось руководство треста.

При образовании трестов в организации труда рядовых работников – дворников, слесарей, электриков – стал активно развиваться бригадный метод.

Суть его состояла в том, что бригада с меньшим, чем это предусмотрено штатным расписанием, числом работников, выполняла весь положенный по штатному расписанию объем работ. Например, на 1 января 1977 г. в жилищно-коммунальном хозяйстве города на 1523 дворников, положенных по штатному расписанию, было лишь 1043, а 480 участков оказывались неубираемыми. После внедрения бригадного метода эти участки были переданы на обслуживание бригадам дворников, нагрузка каждого из дворников, таким образом, была увеличена. Каждый член бригады получал доплату дополнительно к ставке штатного расписания. Тем не менее, сумма доплат была меньше нормативного фонда, полагающегося на недостающих работников. Это создавало второй источник экономии фонда оплаты труда, полученный не ЖЭУ, а остающийся в распоряжении руководства треста.

Нормативный порядок оплаты труда работников предполагал, помимо ставки основной заработной платы, выплату премий (в долях от основной ставки) за качество выполнения работы. Бюджетная дотация, получаемая жилищными трестами на плановый фонд оплаты труда работников, обычно включала в себя полную величину всех премий, которые могли быть получены работниками. Оценка качества выполнения работ низовых звеньев проводилась руководством треста, которое лишало работников премий при несоблюдении критериев качества работы и норм трудового поведения (пьянки, прогулы и т. д.). Поэтому выплачивался обычно не весь объем предусмотренного премиального фонда. Например, в начале 80-х годов система подведения итогов работы ЖЭУ была основана на балльной оценке. При идеальном ходе дел 100-процентное получение премии, возможно, было при оценке в 160 баллов. Как правило, набрать их было очень трудно. И весь коллектив ЖЭУ часто недополучал премиальную доплату. Невыплаченные премии составляли третий источник экономии фонда оплаты труда, который вместо ЖЭУ поступал в распоряжение руководства треста.

Таким образом, действие финансового механизма в трестовской модели управления жилищным хозяйством сопровождалось перераспределением части положенного ЖЭУ фонда оплаты труда в управленческое звено треста. Часть этого фонда раз в квартал и по итогам работы за год направлялась на премирование работников всех уровней. Неиспользованная часть, составлявшая около 18% ежемесячного нормативного фонда оплаты труда нижних производственных звеньев (ЖЭУ), служила источником фонда оплаты труда будущих новых звеньев аппарата управления.

Если в 1970-80-х годах действие описанного финансового механизма касалось в основном перераспределения фонда оплаты труда, то с начала 1990-ых годов сфера его действия расширилась до пределов общей финансовой сметы треста.

Ранее правила расходования сметы жилищных трестов были таковы, что существовало жесткое разграничение между фондом оплаты труда и другими статьями расходов. В 90-е годы, когда уровень заработной платы в бюджетной сфере резко отстал от других отраслей, жилищным трестам было разрешено использовать часть сметы на повышение оплаты труда занятых работников.

Способом увеличения фонда оплаты труда стало введение «доплат на питание» занятым работникам за счет сметы общих расходов. В связи с этим в практике нормативного планирования возникла новая категория, введенная вместо фонда оплаты труда – фонд потребления, объединяющий все формы получения доходов: заработную плату, материальную помощь, доплаты на питание и др.

Доплаты на питание получали постоянные работники всех категорий в зависимости от количества отработанных дней. Дневная ставка доплат на питание первоначально была единой по тресту и определялась руководством треста исходя из величины общей неиспользованной части сметы, которую можно было направлять на эти цели. Затем доплаты на питание стали выплачиваться из расчета за каждый календарный день месяца. В 1994 г. в ряде

трестов величина этих доплат была дифференцирована для разных категорий работников – выше у административно-управляющего персонала (АУП) и ниже у рядовых работников. Выплата этих доплат также стала ставиться в зависимость от результатов и качества труда работников.

Доплаты на питание обычно проводятся по статье «Прочие расходы», в которой они составляют половину. В целом доля доплат на питание в 1993 г. составляла 7%, а в первом полугодии 1994 г. – около 10% всей суммарной сметы расходов на содержание муниципального жилья.

Таким образом, нормативный фонд оплаты труда трансформировался в нормативный фонд потребления, в котором, наряду с фондом оплаты труда, в большей мере содержится часть средств сметы, предназначенной на покрытие затрат жилищного обслуживания.

Анализ действующего финансового механизма в отрасли жилищного обслуживания показал, что он, перераспределяя выделенные финансовые средства с нижних производственных звеньев на верхний уровень управления, привел к нарушению запланированных пропорций в использовании выделяемых средств. Уменьшение объемов финансирования нижнего производственного звена привело к снижению мотивации трудового поведения рядовых работников, а это, в конечном счете, обусловило снижение уровня жилищного обслуживания.

### **2.3. Нарушение пропорций использования получаемых средств**

Действие финансового механизма со стороны трестовской модели жилищного обслуживания привело к тому, что постепенно увеличивалось расхождение между нормативными, запланированными пропорциями и реальными соотношениями в расходовании средств. Это расхождение проявлялось на уровне оплаты труда отдельных работников, в распределении средств между основными звеньями управленческой структуры, а также в изменении пропорций при расходовании средств по основным направлениям производственной деятельности.

Анализ фактических выплат работникам жилищного обслуживания показал, что в структуре заработной платы выделяются две части – фиксированная и переменная (регулируемая).

Фиксированная часть включает в себя:

– основную зарплату (оклад) должностной позиции в соответствии со штатным расписанием. Доля фиксированной части в заработной плате работников, обслуживающих местный жилищный фонд, составляла в среднем 58%, в обслуживании ведомственного жилья – 62%

К переменной (регулируемой) части заработной платы относятся следующие выплаты:

- ежемесячная премия, предельная нормативная величина которой установлена штатным расписанием. В случаях серьезных нарушений трудовой дисциплины, при пьянках и т. п. работники лишаются премий. Поэтому по сути премия выполняет роль не только стимула, сколько штрафа. Премия выплачивается работнику независимо от числа занимаемых им ставок или выполненных фактических норм из расчета положенной величины на одну ставку или норму. Доля ежемесячной премии составляла в структуре зарплаты работников обслуживания местного жилищного фонда 13%;

- надбавки и доплаты, размер которых определяется обычно внутри жилищной организации самостоятельно, исходя из общих ограничений и правил формирования фонда заработной платы. К ним относятся доплаты за увеличение норм обслуживания, совмещение профессий, выполнение бригадирских функций и др. В основе этих доплат лежит «раздача» руководством соответствующих работ. Например, дворницкие участки, подъезды в домах отличаются по тому, легче или труднее их обслуживать, хотя площадь их может быть одинаковой. Получив в обслуживание «легкий» участок, работник имеет физические возможности дополнительно обслуживать еще один или два участка. Такие участки получают обычно постоянные, кадровые работники. Для них это означает возможность увеличения заработка

за одно и то же рабочее время. На «трудных» участках, как правило, заняты временные работники, которые часто меняются, поскольку условия труда и фактическая оплата на таких участках неадекватны. Если не удастся привлечь работников для обслуживания этих участков, то они остаются «пустыми» и обслуживаются затем коллективно всеми работниками в специально установленный для этого день. Доля надбавок и доплат составляла в заработной плате работников жилищного обслуживания в среднем 5%;

– квартальная премия (называемая раньше «КТУ», или «коэффициент трудового участия»), которая выплачивается один раз в три месяца по решению вышестоящего руководства. Ее источником является недоиспользованная на низовых звеньях часть фонда заработной платы. Доля квартальной премии в структуре заработной платы – в среднем 4%;

– доплата на питание, которая выплачивается постоянным работникам и не выплачивается временным и совместителям. Величина доплат на питание устанавливается вышестоящим звеном исходя из объема экономии совокупной сметы. Уровень доплат на питание составлял в структуре заработной платы 21%.

Накануне реформы превышение фактических выплат заработной платы в расчете на одного работника обслуживания местного жилья составляло в среднем 200% по отношению к величине, установленной штатными расписаниями. Для ведомственного жилья это превышение составляло 174%.

Для разных категорий персонала эти соотношения различаются. Например, для персонала по текущему ремонту и по обслуживанию фонда это превышение составило 2-3 раза, а для персонала по контактам с населением заработная плата была в полтора раза выше, чем это предусмотрено штатным расписанием.

Разделение заработной платы на фиксированную и регулируемую части создавало впечатление, что в отрасли низкий уровень оплаты труда. Как правило, отвечая на вопрос о величине заработной платы, все без исключения

работники жилищного обслуживания любого ранга называют именно величину постоянной части. Фактический же уровень их доходов, согласно платежным ведомостям, почти вдвое превышал официально установленный. Естественная мотивация такого поведения работников обуславливалась устройством отраслей государственного хозяйства, при котором жалобы на дефицит кадров из-за низкого уровня оплаты труда являются одним из факторов увеличения выделяемой дотации.

### **Рост дифференциации оплаты труда**

Указанные в штатных расписаниях должностные оклады устанавливались на общегосударственном уровне. Там же устанавливались и основные соотношения между различными должностными позициями. Таким образом, штатные расписания устанавливали предельную дифференциацию заработной платы работников различных категорий и должностных позиций.

По фактическим данным видно, что размах заработной платы между разными должностными позициями существенно отличался от нормативного

Таблица 2.2 - Нормативная и фактическая дифференциация уровней заработной платы, %, ноябрь 1992 г., г. Ульяновск

	Отношение максимальной и минимальной зарплат, %	
	по штатному расписанию	по платежной ведомости
Местный фонд	407	566
Ведомственный фонд	445	1063

Если по штатному расписанию размах между минимальным и максимальным уровнями заработной платы должен был составлять 395%, фактически он составил 545%. Другими словами, фактическая дифференциация заработной платы в обслуживании местного жилья превысила нормативную в 1,4 раза. Для работников ведомственного жилищного фонда это превышение составило 2,4 раза.

Источником сверхнормативной дифференциации оплаты труда разных работников являлась часть недоиспользованного фонда оплаты труда, оставляемая низовому производственному звену. За счет нее руководство ЖЭУ могло более дифференцированно подходить к распределению работ и заработной платы между различными работниками.

### **Неукомплектованность штатных расписаний**

Численность фактически занятых работников в одном ЖЭУ по отношению к нормативной составляла в 1992 г. в обслуживании местного жилищного фонда 51%. В обслуживании ведомственного жилья фактическая численность составляла 63% от норматива.

Для разных категорий персонала это соотношение различалось. Укомплектованность управленческого персонала составляла 88-100%, персонала по контактам с населением – 60-80%, в то время как персонала по текущему ремонту и обслуживанию фонда – 41-48%. Устойчивость заполненности штатного расписания по крайней мере наполовину означала, что дальнейшее сокращение численности занятых было уже невозможно с технологической точки зрения, так как превышало физические возможности работающего персонала выполнить минимально необходимый объем работ.

### **Сверхнормативный рост управленческих издержек**

Штатные расписания для отрасли жилищного обслуживания определяли величину управленческих издержек через отношение числа и ставок работников верхнего управленческого звена ко всем остальным занятым работникам.

Нормативное соотношение численности управленцев ко всем рядовым работникам составляло 1 к 8. Фактически эта пропорция в 1994 г. составляла примерно 1 к 4. В результате на одного рядового работника стало приходиться в два раза больше управленцев из треста, чем это предполагалось по штатному расписанию.

Размах в уровне оплаты их труда в соответствии со штатным расписанием должен был составлять в среднем 1,7 раза. Фактически же по данным ведомостей заработной платы этот размах составлял 4 раза.

Соответственно, изменилась пропорция работников верхнего и нижнего звена в фонде оплаты труда: доля управленцев треста относительно возросла, в то время как доля обслуживающего персонала относительно уменьшилась. Рост доли затрат АУП треста, означающий сверхнормативный рост управленческих издержек, произошел за счет перераспределения в его пользу недоиспользованной части всего фонда оплаты труда.

### **Диспропорции в структуре расходов**

Многолетнее действие финансового механизма трестовской модели привело к диспропорциям в расходовании средств, выделяемых на жилищное обслуживание местного (с 1992 г. муниципального) жилищного фонда. Эти пропорции целесообразно рассматривать в отношении той части средств жилищных трестов, которыми они распоряжаются непосредственно, то есть за вычетом начислений на заработную плату и платежей смежным организациям. Часть средств, остающихся в распоряжении жилищных трестов, расходуется на содержание управленческого аппарата треста, организующего процесс обслуживания, и образует издержки управления.

Расчет величины издержек трестовского управления в обслуживании муниципального жилищного фонда г. Ульяновска был затруднен, поскольку статистическая отчетность не выделяет их во всей сумме затрат на содержание АУП. Поэтому для определения величины трестовских издержек управления использовалась внутренняя документация различных жилищных трестов города, а полученные значения затем были усреднены. Расчеты показали, что в расходах на оплату труда АУП доля аппарата управления трестов составляет в среднем 60%. Помимо оплаты труда, фонд потребления АУП трестов включает также доплаты на питание. Их величина пропорциональна доле АУП треста во всем фонде оплаты труда и составляет 13% во всей сумме доплат на питание.

Такая концентрация средств исключительно на содержание аппарата треста является следствием финансового механизма трестовской модели, перераспределяющего части фонда оплаты труда и сметы в вышестоящие звенья управления.

Фонд потребления персонала (за исключением АУП треста) составлял в муниципальном жилищном обслуживании 59%. Он включал в себя фонд оплаты труда всех работников ЖЭУ и рабочих трестовских производственных звеньев, а также доплаты на питание этим категориям работающих.

Оставшаяся часть собственных расходов жилищных трестов направлялась в фонд приобретения материалов, выполнения подрядных строительных работ. Его величина составила 33%.

Таким образом, на каждую 1000 рублей оплаты труда (фонда потребления) приходилось всего на 500 рублей материалов и подрядных строительных работ. Низкая доля средств для проведения и обеспечения работ также явилась следствием перераспределительного финансового механизма трестовской модели.

#### **2.4. Влияние финансового механизма на трудовое поведение персонала**

Основной персонал системы жилищного обслуживания представлен работниками ЖЭУ, от работы которых зависит, прежде всего, качество предоставляемых отраслью услуг. Поэтому важным являлось обеспечение эффективной трудовой мотивации рядовых работников, обеспечиваемое адекватной оплатой их трудовых усилий. Этой цели служили нормативные штатные расписания и должностные инструкции, соразмерявшие объемы требуемого труда и нормативное вознаграждение. Действие финансового механизма трестовской модели, сопровождавшееся перераспределением части средств, положенных нижнему звену обслуживания, на верхний уровень управления, привело к уменьшению финансовых затрат на работу ЖЭУ. При

этом требовалось выполнять всевозрастающий объем работ, так как увеличивался износ жилищного фонда.

В этих условиях все категории персонала стали стихийно приводить в соответствие величину своих трудовых усилий с объемом получаемых средств – зарработком. Одни группы работников уменьшили затраты времени на выполнение работ, другие стали компенсировать недостаток оплаты труда «левыми» доходами, получаемыми в рабочее время, руководители ЖЭУ снижали требования к качеству выполнения положенных работ.

### **Управленческий персонал**

Во главе ЖЭУ стоит начальник, задачами которого является руководство деятельностью ЖЭУ, контакты с вышестоящими структурами и прием населения с их жалобами. Заместителем начальника является главный инженер, который отвечает за организацию и материально-техническое обеспечение ремонтных работ. В подчинении начальника находятся также мастера – от двух до четырех в одном ЖЭУ, которые контролируют работу дворников, уборщиков мусора, техничек, лифтеров. Мастера также по вызову жильцов помогают определить характер необходимого ремонта и контроль за сбором квартирной платы с жильцов. Эту функцию выполняет бухгалтер. Он (она) также в соответствии с правилами, определенными вышестоящей структурой, начисляет заработную плату работникам ЖЭУ, которую затем выдает кассир. Эта группа работников образует категорию управленческого персонала ЖЭУ.

Для всех работников управленческого персонала установлен самый высокий норматив ежемесячной премии – 75% от оклада. Будет ли им выплачена эта премия и в каком объеме – решает вышестоящее звено управления, поэтому управленческий персонал ЖЭУ в наибольшей степени ориентируется на оценки верхнего уровня. Эта дополнительная часть их заработка, зависящая, по сути, от мнения об их работе вышестоящего начальства, составляет в среднем 51%, что является самым высоким значением

среди всех категорий. Укомплектованность управленческого персонала является наиболее высокой и составляет в среднем 88%.

Основные показатели формирования заработной платы управленческого персонала приведены в таблице 2.

Таблица 2.3. - Основные тенденции в формировании заработной платы управленческого персонала

ЖЭУ	Отношение фактической численности к штатной, %	Отношение фактической заработной платы к штатной, %	Доля основной части заработной платы во всех выплатах, %	Отношение фактического диапазона зарплат к штатному
Среднее значение по местному фонду	81	164	40	0,8
Среднее значение по ведомственному фонду	95	164	58	1,2
Средние значения для категории	88	164	49	1,0

Превышение фактической заработной платы управленческого персонала над предусмотренной штатным расписанием в среднем составляет 164%. Оно обуславливается помимо месячной премии, согласно штатному расписанию, выплатами квартальных премий, источником которых является экономия фонда заработной платы всего ЖЭУ. Другими словами, во всех ЖЭУ, независимо от качества их работы и увеличивающегося потока жалоб со стороны жильцов, управленческий персонал постоянно получает дополнительное вознаграждение из сэкономленного объема фонда оплаты труда. А эта экономия, в свою

очередь, является следствием недоукомплектации работниками нижних звеньев – персоналом текущего ремонта и обслуживания фонда.

Из этого следует парадоксальный вывод о том, что управленческий персонал ЖЭУ при такой системе оплаты труда материально заинтересован в недоукомплектации кадров, поскольку именно это обеспечивает экономию фонда оплаты труда, из которой они затем получают квартальную премию. Естественным следствием является ухудшающееся качество работы, поскольку меньшее число работников может выполнить меньший объем необходимых работ. Психологически управленческий персонал примиряется с ухудшающимся стандартом обслуживания, потому что в конечном счете выигрывает от этого материально. Например, если бы штат уборщиц был укомплектован полностью, то они бы могли выполнить все предусмотренные работы по ежедневной уборке подъездов. Но поскольку их меньше, чем надо, то мастера уже считают достаточным, если подъезд будет вымыт хотя бы раз в неделю.

### **Персонал по текущему ремонту**

Производственными задачами эксплуатационных участков являются поддержание в рабочем состоянии инженерных сетей в домах и квартирах, проведение профилактических и ремонтных работ на внутридомовых теплосетях, водоснабжении, канализации, электрическом оборудовании, а также текущий ремонт домов, включая покраску и побелку подъездов, мелкий ремонт крыши, ремонт дверей, окон и т. п. Этими работами занимается персонал текущего ремонта – слесари-сантехники, электрики, газоэлектросварщики, штукатуры-маляры, кровельщики, плотники, токари.

Рассмотрение персонала по текущему ремонту на втором месте после управленческого имеет и содержательный смысл. На вопрос, задаваемый начальниками ЖЭУ о том, какие работники являются самыми важными, все отмечали, прежде всего, сантехников и электриков, как наиболее

квалифицированных и ответственных за содержание самой сложной части жилищно-коммунального хозяйства – инженерных коммуникаций.

В настоящее время категория работников текущего ремонта в меньшей мере, чем раньше, представлена штукатурами, плотниками, кровельщиками, малярами, столярами, особенно на обслуживании местного жилого фонда. Эти работники привлекаются, как правило, эпизодически, работают в ЖЭУ по совместительству.

В основном работники текущего ремонта в ЖЭУ представлены сегодня бригадами сантехников, включающими в себя газосварщика, и несколькими (2-4) электриками. Бригада сантехников и электрик обслуживают свои участки с определенным количеством квартир. Норма обслуживания в расчете на одного члена бригады обычно выше, чем на одного слесаря. Например, если один слесарь по нормативу должен обслуживать 200 квартир, то бригада из 5 человек берет на обслуживание не 1000, а гораздо больше (1500-3000) квартир. Таким образом, за счет интенсификации труда коллектив из 5 человек получает зарплату, рассчитанную на большее число работников.

Действительно, из таблицы 2.4. видно, что при укомплектованности кадрами в среднем на 44% превышение фактической зарплаты над нормативной по штатному расписанию составляет в среднем 247%. По разным ЖЭУ эта величина колеблется от 135 до 310%.

Таблица 2.4. - Основные тенденции в формировании заработной платы персонала по текущему ремонту

ЖЭУ	Отношение фактической численности к штатной, %	Отношение фактической заработной платы к штатной, %	Доля основной части заработной платы во всех выплатах, %	Отношение фактического диапазона зарплат к штатному
Среднее значение по местному фонду	40	222	59	2,5
Среднее значение по ведомственному фонду	49	271	59	0,9
Средние значения для категории	44	247	57	1,7

В тоже время сложившаяся практика такова, что прирост оплаты труда не соответствует приросту объемов работы.

Эти ограничения понятны. Во-первых, руководство ЖЭУ понимает, что, занимая 19 ставок, 7 слесарей не в состоянии полностью выполнить нормативный объем работы в силу ограниченности физических возможностей. Во-вторых, действующая система оплаты труда не позволяла напрямую одному работнику выплатить три ставки. Для того чтобы выплатить слесарям, электрикам, газосварщику зарплату, существенно превышающую штатное расписание, применяется форма бригадного подряда, вводятся дежурства как основа дополнительной оплаты, разрешается совмещение профессий на одном рабочем месте, что также означает дополнительную оплату. Наконец, в-третьих, рядовые работники при принятой системе оплаты труда не могли получать больше, чем их руководители. Если начальник ЖЭУ получал, например, 20000 руб., то эта величина являлась обычно верхней границей для всех работников ЖЭУ. Вследствие этого экономия фонда заработной платы,

возникающая у работников текущего ремонта, не полностью потребляется ими, а является резервом, который может использоваться вышестоящим звеном управления.

Условия работы этой категории персонала являются наиболее сложными. Они отвечают за состояние технически сложных систем. Можно жить в неубранном дворе или самим, подмести подъезд, если он грязный, но невозможно жить без воды или при неработающей канализации, или без тепла в Сибири. Кроме того, в связи с высоким износом инженерных сетей в городе нагрузка этой категории работников постоянно возрастает, а условия труда становятся более тяжелыми. И при этом сами работники, как правило, возражают против необходимости привлечения того количества, которое предусмотрено штатным расписанием. Поскольку это будет означать для них уменьшение заработка.

Таким образом, не только управленческий персонал, как было показано выше, но и сами рядовые работники заинтересованы в недоукомплектации штатных расписаний.

Дополнительным мотивом для работников текущего ремонта не увеличивать численность занятых является тот факт, что во время выполнения заявок жильцов они часто получают заказы на выполнение так называемых «левых работ». Это работы, выполняемые ими в нерабочее, а иногда и в рабочее время за плату, получаемую непосредственно с жильцов. Обычно это работы, не предусмотренные функциями ЖЭУ и не относящиеся к профилактическому обслуживанию или аварийному ремонту: смена сантехнического оборудования, установка моек, изменение положения труб, установка электроплит и т. п. Увеличение числа работников будет означать для них и уменьшение возможностей «левых доходов», величина которых обычно равна официальному месячному заработку для сантехника, от полутора до двух – у газосварщика и от трети до половины – у электрика.

## Персонал по обслуживанию жилищного фонда

Содержание чистоты и порядка подъездов и лифтов, дворов, уборку мусора обеспечивают уборщики, лифтеры, дворники, мусоропроводчики, им помогают возчики, водители, сторож, вахтеры и др. Эта группа работников образует персонал по обслуживанию жилищного фонда.

Для персонала по обслуживанию фонда устанавливаются нормы обслуживания либо в единицах обслуживаемой площади (для дворников и уборщиков), либо в количестве жильцов (для мусоропроводчиков), либо в количестве обслуживаемых лифтов (для лифтеров). За счет увеличения норм обслуживания работники могут увеличивать свою заработную плату. В среднем данная категория персонала укомплектована на 59%, а каждый работник получает в 1,9 раза выше, чем это предусмотрено штатным расписанием (табл. 2.5).

Таблица 2.5 - Основные тенденции в формировании заработной платы персонала по обслуживанию жилищного фонда

ЖЭУ	Отношение фактической численности к штатной, %	Отношение фактической заработной платы к штатной, %	Доля основной части заработной платы во всех выплатах, %	Отношение фактического диапазона зарплат к штатному
Среднее значение по местному фонду	42	232	60	3,1
Среднее значение по ведомственному у фонду	75	152	65	3,1
Средние значения для категории	59	192	62	3,1

Персонал обслуживания жилого фонда обычно не организован в бригады или коллективы. У каждого из них индивидуальная ответственность за свой участок работы, она разобщены и имеют дело только с мастером, фиксирующим объемы и качество их работы. Это объясняет наиболее высокий разброс уровней оплаты труда в данной категории персонала. Он более чем в три раза превышает размах, предусмотренный штатным расписанием. Для лифтеров и мусоропроводчиков, связанных с обслуживанием оборудования, нормы единообразны, и различия в оплате труда невелики, поскольку обязанности и ответственность работников заданы технологически. Дворники и уборщики, наоборот, характеризуются наибольшими различиями в уровнях оплаты труда. Например, именно в этой группе имеется уровень оплаты, минимальный по всем ЖЭУ, и среди них может быть и максимальный уровень, как это было, например, в одном ЖЭУ, когда дворник, совмещавшая эту работу с работой уборщицы подъездов и технички в ЖЭУ, получила за месяц больше начальника ЖЭУ.

Персонал по обслуживанию фонда – это, в основном, женщины. Мужчины встречаются только среди дворников, и то их не более трети. Труд всего персонала не механизирован – дворники метут метлами, снег убирают лопатами, уборщики моют из ведер тряпками, мусоропроводчики на ручных тележках или на носилках вывозят мусор из мусоропроводов в мусорные баки. Как правило, работники, заняты выполнением своей работы неполный рабочий день, а уборщики, например, выполняют свою работу не более 2 раз в неделю. Поэтому при сложившихся стандартах обслуживания те, кто выполняет одну норму, могут еще работать в другом месте или иметь свободное время для семьи, детей или основной работы, а кадровые работники могут выполнять несколько норм.

Среди этой категории четко выделяются две группы работников. С одной стороны, это кадровые рабочие, давно работающие в ЖЭУ и имеющие служебное жилье, они, как правило, выполняют несколько норм, совмещают

функции, например, уборщика и мусоропроводчика, или, например, лифтера и технички, работают на более «легких» для обслуживания участках. Именно они имеют относительно высокую зарплату. Вторая группа более многочисленная – это постоянные, но плохо работающие работники (которые, например, пьют), временные работники или совместители, им предлагаются обычно более сложные участки, среди них постоянно высокая текучесть. Поэтому обычно выделяются «хорошо» и «плохо» обслуживаемые дома, последние часто не имеют постоянного обслуживающего персонала и не обслуживаются, например, коллективно в дни общих работ. Наличие таких участков носит хронический характер, поскольку новичок, принимаемый на работу на нем, не в состоянии справиться с запущенностью дворовой территории или подъезда. Часто все в конце концов примиряются с такой ситуацией. Таким образом, это также обуславливает снижение стандартов обслуживания.

Устойчивость этой ситуации связана с тем, что таким образом формируется наиболее значительная часть экономии фонда заработной платы, поступающей затем к перераспределению между звеньями управления.

### **Персонал по контактам с населением**

Поскольку ЖЭУ напрямую работает с населением – принимает документы на прописку, выдает гражданам различные ставки по месту жительства для предоставления в разные инстанции, принимает заявки на ремонт, ведет прием населения по различным вопросам, организует (особенно это было до 1992 г.) кружки для детей и подростков, оформляет так называемую наглядную агитацию, то в его составе имеется соответствующий персонал по контактам с населением. К персоналу по контактам с населением относятся паспортист, секретарь, диспетчер и др.

Данная категория персонала имеет четко фиксированный режим рабочего времени и должна постоянно находиться на рабочем месте. У них, как правило, ограничены возможности дополнительных заработков.

Персонал по контактам с населением, как и другие группы, укомплектован не полностью (на 81%), хотя и выше, чем работники производственной деятельности. Фактический уровень средней заработной платы у них превышает штатный в полтора раза, а доля основной заработной платы во всей оплате труда составляет 62%. Поскольку норматив премии у них невысок, дополнительные выплаты представлены в основном квартальной премией, что означает, что и они получают свою долю экономии фонда заработной платы ЖЭУ. При этом, как и для управленческого персонала, дополнительные выплаты не увеличивают размаха зарплат, предусмотренного штатным расписанием (табл. 2.6).

Таблица 2.6 - Основные тенденции в формировании заработной платы персонала по контактам с населением

ЖЭУ	Отношение фактической численности к штатной, %	Отношение фактической зарплаты к штатной, %	Доля основной части зарплаты во всех выплатах, %	Отношение фактического диапазона зарплат к штатному
Среднее значение по местному фонду	80	156	42	1,0
Среднее значение по ведомственному фонду	82	153	61	1,2
Средние значения для категории	81	155	51	1,1

Если в обслуживании ЖЭУ находится привилегированный жилой фонд, в котором живет городская элита, то персонал по контактам с населением

дополнительно поощряется, поскольку должен более качественно работать, своевременно и дифференцированно относиться к жалобам жильцов и т. д. Способом такого поощрения может являться перевод диспетчера в категорию диспетчера-сантехника (поскольку в основном идет прием заявок на сантехнические работы). Такая должностная позиция с более высокой ставкой оклада, чем у обычного диспетчера, утверждается вышестоящим звеном управления, в данном случае трестом.

### **Снижение уровня жилищного обслуживания**

Диспропорции в численности и оплате труда стали сказываться на качестве жилищного обслуживания. Поскольку относительная численность рядовых работников уменьшалась, объем трудовой нагрузки, приходящейся на каждого работника низового звена, увеличивался. При этом рост нагрузки не покрывался пропорциональным увеличением фактической оплаты труда. В этих условиях работники начали соотносить требуемый от них объем работ с получаемым доходом и уменьшили, как было отмечено, физические трудозатраты.

Это в массовом масштабе породило ухудшение качества жилищного обслуживания. Для того чтобы противостоять этим тенденциям, принимались решения об усилении контроля за качеством работы. По словам руководителей отрасли, они были готовы «...создать целый институт организаторов... из числа инженерно-технических работников, морально и материально их заинтересовать» [2, стр. 70]. Однако ни все увеличивающийся штат контролеров, ни использование новых административных методов организации и стимулирования труда уже не позволяли улучшить качество жилищного обслуживания. Это привело к значительному снижению уровня обслуживания по сравнению со стандартами, предусмотренными нормативными штатными расписаниями и отраслевыми инструкциями.

Так возник замкнутый круг: перераспределение средств оплаты труда в вышестоящие звенья управления привело к относительному сокращению фонда оплаты труда рядовых работников; заработная плата рядовых работников перестала соответствовать фактически выполняемому или количеству норм, в то время как заработная плата управленцев значительно превышала нормативный уровень; в связи с этим на низовом уровне снизилась мотивация к труду и, соответственно, качество обслуживания; для сохранения стандартов обслуживания потребовалось постоянное увеличение штата контролеров; увеличение штата АУП требовало роста средств на его содержание в общих расходах на обслуживание жилищного фонда и, тем самым, перераспределения все большей доли фонда оплаты труда и общей сметы расходов в вышестоящие трестовские структуры управления.

Финансовый механизм трестовской модели породил также постоянно увеличивающийся разрыв в привлекательности и престижности рабочих мест нижестоящего и вышестоящего звеньев. Это иллюстрируется сопоставлением социальных портретов работников ЖЭУ и управленцев трестовского уровня.

В составе рядовых работников ЖЭУ, даже среди дворников, преобладают женщины, работники-мужчины (рабочие текущего ремонта – слесари, электрики) обычно обладают низким уровнем квалификации, среди них много пьющих. В штате ЖЭУ относительно высока доля совместителей и временных работников. Административный персонал ЖЭУ также почти на 90% составляют женщины, они обычно не имеют специального высшего или технического образования по профилю работы, у них слабо выражена установка на карьеру.

В то же время штат административно-управленческого персонала самих трестов и трестовских структур полностью укомплектован постоянными кадрами, среди них преобладают работники активного трудоспособного возраста с высшим образованием, много мужчин.

По мнению руководителей, неблагоприятная ситуация в отрасли связана с хронической нехваткой рядовых кадров и низким уровнем зарплаты, поэтому улучшить качество жилищного обслуживания можно только за счет дополнительных бюджетных средств. При этом не осознавалась природа действующего финансового механизма, который привел к возникновению диспропорций между уровнем интенсивности и оплаты труда. К тому же руководители трестов не были заинтересованы в изменении перераспределительно-бюрократического финансового механизма, поскольку он обеспечивал сохранение для них привлекательных в целом рабочих мест с гарантированно высокими доходами.

Анализ системы городского жилищного хозяйства накануне реформы позволил сделать следующие выводы:

1. Уровень жилищного обслуживания накануне реформы упал до своего минимального предела, в рамках прежней системы экономических отношений возможности повышения уровня обслуживания были исчерпаны.

2. В основе снижения уровня жилищного обслуживания лежало рассогласование нормативных и фактических экономических пропорций, выразившееся в разбухании управленческих издержек и уменьшении доли средств на производительные расходы.

3. Причиной деформации экономических пропорций в жилищном обслуживании явилось действие перераспределительно-бюрократического финансового механизма системы управления, перенаправлявшего часть средств с нижних производственных звеньев в верхнее управленческое звено.

4. Действовавший в отрасли финансовый механизм являлся следствием устройства системы управления жилищным обслуживанием как отрасли государственного хозяйства, в которой нижние производственные звенья не имеют юридической и хозяйственной самостоятельности.

5. Сутью реформы системы жилищного обслуживания должно стать обособление нижних производственных звеньев как самостоятельных

экономических субъектов. Основой их взаимоотношений с бюджетом должен быть договор, в котором определены взаимные права и ответственность по использованию бюджетных средств и обеспечению положенного стандарта жилищного обслуживания.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Поясните суть реформы Н. С. Хрущева.
2. Перечислите принципы деятельности структуры управления жилищного фонда.
3. Что такое финансовый механизм системы управления жилищным обслуживанием?
4. Какие выплаты относятся к переменной части заработной платы?
5. Влияние финансового механизма на:
  - управленческий персонал;
  - персонал по обслуживанию жилищного фонда.

## **Тест**

**1. В каком году были созданы Производственные Жилищно-ремонтные Тресты (ПЖРТ)?**

- а) 1877
- б) 1977
- в) 1983
- г) 1997

**2. Сколько звеньев управления имела система жилищного обслуживания местного жилищного фонда?**

- а) 3
- б) 2
- в) 5
- г) 7

### **3. Финансовый механизм системы управления жилищным обслуживанием –**

- а) совокупность норм и правил, регулирующих отношения по распределению и использованию денежных средств
- б) совокупность норм и правил, регулирующих отношения по распределению и использованию свободных денежных средств
- в) совокупность норм и правил по рациональному использованию денежных средств
- г) совокупность норм и правил по эффективному использованию и вложению денежных средств

### **4. Суть бригадного метода состояла в том, что:**

- а) бригада с меньшим числом работников выполняла положенный по штатному расписанию объем работ сверх нормы
- б) бригада с меньшим числом работников выполняла весь положенный по штатному расписанию объем работ
- в) бригада с большим числом работников выполняла положенный по штатному расписанию объем работ сверх нормы
- г) бригада с большим числом работников выполняла весь положенный по штатному расписанию объем работ

### **5. Новая категория, введенная вместо фонда оплаты труда?**

- а) фонд потребления
- б) социальный фонд
- в) основной фонд
- г) фонд материальных затрат

## **Тема 3. РЕФОРМА ГОРОДСКОГО ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

### **3.1. Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства**

Анализ свидетельствует об остроте образовавшихся и накопившихся проблем в сфере ЖКХ, которые требуют срочного разрешения.

Одним из способов разрешения этих проблем явилось реформирование этого сектора экономики. Важнейшим документом в этом направлении стала Концепция реформы ЖКХ, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 г. №425. Концепция свела воедино основные направления реформы в жилищном и коммунальном секторах, разработанные в 1991 – 1996 гг. и закрепленные в целом ряде нормативных актов, определила основные системные связи, по-новому расставила акценты дальнейших преобразований.

Основные направления реформы:

- совершенствование механизма контроля за стоимостью жилищно-коммунальных услуг;
- снижение стоимости предоставления услуг;
- преобразование системы управления жилищным сектором;
- усиление и совершенствование системы социальной защиты;
- минимизация процессов дотирования ЖКХ из бюджетов различных уровней;
- опережающий вывод на самоокупаемость тех услуг, где возможно определение цены на конкурентном рынке.

В ходе реализации Концепции были приняты важнейшие нормативно-правовые документы.

Программа демонополизации жилищно-коммунального хозяйства была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации №1613 в декабре 1997 г. При этом мероприятия по технологическому и финансовому

аудиту и экспертизе тарифов, что является одним из ключевых направлений Программы, во многих городах начались уже с середины 1997 г.

Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг» от 26 мая 1997 г. №621 установило для региональных и местных администраций достаточно четкие ориентиры для определения эффективных затрат на жилищно-коммунальные услуги и источников их финансирования.

Методика определения федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, а также величины трансфертов с учетом соблюдения в субъектах Российской Федерации федеральных стандартов и тарифов, утверждаемых Федеральной энергетической комиссией Российской Федерации.

Последний документ установил механизм экономического стимулирования регионов в проведении реформы через использование системы федеральных трансфертов: расходы сверх федеральных стандартов теперь не признаются обоснованными и могут служить основанием для уменьшения размера трансферта описанной в методике процедуры.

Таким образом, к середине 1997 г. были сформулированы новые подходы в стратегии преобразования в ЖКХ.

В этот период были ужесточены нормативные требования к теплозащите ограждающих конструкций вновь строящегося жилья и устройству дополнительного утепления эксплуатируемых жилых домов. Совершенствуются системы отопления и вентиляции жилых зданий, обеспечивающие автоматизированный контроль за потреблением и регулированием подачи энергоносителей.

Согласно новым требованиям Санитарных правил и норм, все жилые и общественные здания, подвергаемые реконструкции или капитальному ремонту, должны быть утеплены, а их системы отопления и горячего

водоснабжения оснащены приборами регулирования, контроля и учета потребления ресурсов.

Целью нового этапа реформы был переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, предусматривающий снижение объема бюджетных дотаций в ЖКХ при условии обязательного предоставления жилищных субсидий малоимущим гражданам.

Основным инструментом координации региональных стратегий преобразования ЖКХ, а также экономического стимулирования проведения преобразований в жилищно-коммунальном секторе, стали федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Основные причины, вызвавшие необходимость пересмотра принципов предоставления средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР):

- ограниченность возможных мер влияния федеральных органов власти на ход и основные параметры реформы ЖКХ, поскольку в соответствии с законодательством основные полномочия в этой сфере находятся в ведении субъектов Федерации и органов местного самоуправления;

- необходимость повышения экономической эффективности использования этих средств и справедливости их распределения.

С введением федеральных стандартов в основу новой концепции распределения федеральных трансфертов между регионами с учетом проведения реформы ЖКХ положены два основных принципа.

Признание права субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в регионах устанавливать в пределах их компетенции основные параметры реформы ЖКХ, включая параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг.

Учет при распределении федеральных трансфертов между регионами обоснованных потребностей в бюджетных расходах на ЖКХ, определяемых на основе установленных федеральных стандартов, в результате чего

уменьшаются расчетные размеры трансфертов с учетом дополнительных бюджетных расходов субъектов Федерации, возникающих в результате отклонения от установленных федеральных стандартов; не допускается уменьшение размеров трансфертов для субъектов Федерации, снижающих бюджетные расходы на ЖКХ в ходе проведения его реформы.

Федеральный стандарт предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), дифференцированный по экономическим районам России (с выделением районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей), рассчитывался из средней сложившейся по экономическим регионам величины. При этом анализ показывал существенную дифференциацию фактической стоимости жилищно-коммунальных услуг внутри экономических районов.

Данный стандарт является ключевым и стимулирует проведение реформы ЖКХ в направлении снижения общих ресурсов на жилищно-коммунальные услуги через демонополизацию деятельности, развитие конкуренции, внедрение ресурсосберегающих технологий, усиление контроля за естественными и локальными монополиями. В этом отношении анализ демонстрирует большие возможности регионов.

С 1997 г. Госстрой России совместно с Госкомстатом России осуществляют мониторинг в субъектах Российской Федерации федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг:

- стандарта социальной нормы площади жилья;
- уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги;
- максимально допустимой доли собственных расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе, исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг;
- стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья. Установленные данным стандартом 18 м<sup>2</sup> общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 м<sup>2</sup> – на семью из двух человек и 33 м<sup>2</sup> – на одиноко проживающих, остаются неизменными на весь период реформирования.

В то же время по территории Российской Федерации, согласно региональным стандартам, эта норма составляет от 13,1 до 27 м<sup>2</sup> на человека при среднероссийской обеспеченности жильем 18,3 м<sup>2</sup>.

Федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также коммунальные услуги. В 1999 г. средний по России уровень оплаты ЖКУ населением составил 60,4% при установленных федеральным стандартом 60%.

В 21 регионе уровень оплаты населением жилья и коммунальных услуг был реализован выше установленного федерального стандарта (например, в Архангельской области – 70%, Владимирской – 62%, Брянской – 60%, Курганской – 59,9%, Томской – 61,1%, Республике Дагестан – 68,3%) при практически неизменной абсолютной величине платежей для населения за счет комплекса мероприятий реформирования.

Однако в ряде регионов уровень платежей граждан за предоставляемые ЖКУ составил около 50% их стоимости (Алтай, Мордовия, Тульская, Псковская, Пензенская области и др.).

Федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе, исходя из социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг. В среднем по Российской Федерации установленная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе в 1999 г. не превысила 16 %.

Реально сложившаяся максимальная доля расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе за счет предоставления льгот и субсидий составила 7,3%, что, практически, вдвое ниже установленного предела.

### **3.2. Регулирование цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги**

Госстроем России совместно с Минэкономки России, МАП России с целью совершенствования механизмов ценообразования сформирована новая государственная ценовая политика в жилищно-коммунальном хозяйстве, основными элементами которой являются:

- разграничение полномочий уровней ценового регулирования на федеральный, региональный, муниципальный;
- определение полномочий и статуса регулирующего органа на территориях;
- унификация перечня и форм документов, предоставляемых для обоснования уровня тарифов и определения интервала времени действия тарифа;
- постоянный мониторинг и контроль процессов ценообразования на местах.

В регионах вошло в практику осуществление аудиторских проверок и экспертизы тарифов предприятий-монополистов, поставщиков коммунальных услуг.

Результаты проведенной экспертизы тарифов выявили среднее по Российской Федерации завышение себестоимости более чем на 7% только из-за несовершенства нормативной базы ценообразования. Так, в Йошкар-Оле экспертиза тарифов вскрыла завышение затрат на 23 млн руб. и позволила сократить расходы на тепло и горячую воду в целом по городу на 18,7%.

В регионах наряду с аудитом и экспертизой тарифов проводится технологический аудит. Например, в Вологодской области по результатам такого аудита разработана программа замены морально и физически

устаревшего оборудования, заменено 300 устаревших котлов, в 53 котельных внедрен новый метод химической водоочистки. Экономия составила более 600 млн руб.

Продолжается упорядочение системы оплаты жилья и коммунальных услуг:

- введением платы за наймы в зависимости от качества и местоположения жилья;

- повышенной оплаты жилья сверх социальной нормы площади (соответствующего стандарта).

В настоящее время на 54 территориях плата квартиросъемщиками за наймы составляет 13% от затрат на содержание и ремонт жилья.

В 20 субъектах Российской Федерации введена дифференцированная оплата в зависимости от качества и местоположения жилья. Эта работа сочетается с введением повышенных ставок оплаты за сверхнормативное и второе жилье. Так, в Самарской, Новгородской областях сверхнормативная площадь оплачивается по ставкам, повышенным на 20%, жилья с частичными удобствами — по уменьшенным на 30% от базового уровня.

Во многих регионах введена 100% оплата за второе жилье и повышенная (от 50 до 200%) — за сверхнормативное.

### **3.3. Оплата жилья и коммунальных услуг населением**

Рост ставок оплаты ЖКУ продолжается не такими быстрыми, как в предыдущие два года, но достаточно стабильными темпами.

Более того, рост стал более ощутимым, поскольку замедлившаяся инфляция не столь быстро «съедает» финансовые результаты повышения ставок и тарифов.

Настойчивость и последовательность глав ряда местных администраций в принятии непопулярных решений в период череды предвыборных кампаний проявилась не от хорошей жизни: ситуация с местными бюджетами становилась все более тяжелой, а ветшание жилищного фонда и коммунальных

сетей катастрофически ускорялось. В этих условиях не было иного пути защитить расходные статьи муниципальных бюджетов (образование, здравоохранение и пр.) от «съедания» дотациями жилищно-коммунальному хозяйству кроме повышения ставок и тарифов. В то же время реальные сборы платежей населения росли гораздо медленнее. Причины этого следующие :

1. Расширение льгот. Передав все полномочия (а заодно и бремя ответственности) по принятию конкретных решений в рамках перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг местным властям, федеральные органы не всегда исполняли даже те немногие координирующие функции, которые оставались за ними. В частности, провозгласив, что основной формой социальной защиты в рамках реформы системы оплаты жилья и коммунальных услуг является переход к адресным компенсациям (субсидиям) низкодоходным гражданам, федеральные власти продолжали расширение перечня категорий граждан, которым льготы по оплате ЖКУ предоставлялись вне зависимости от их материального положения.

Более того, в нарушение федерального законодательства о местном самоуправлении принятие федеральных законов о предоставлении льгот, исполнение которых возлагалось на органы местного самоуправления, не сопровождалось указанием источников финансирования, что на практике означало их финансирование за счет убытков (выпадающих доходов) жилищно-коммунального хозяйства.

В настоящее время узаконено 32 категории граждан, пользующихся льготами по оплате жилья и коммунальных услуг.

Массовые задержки зарплаты стали бичом российской экономики, вынуждая местные власти предоставлять соответствующим категориям граждан отсрочки по оплате ЖКУ.

2. Увеличение просроченной задолженности населения. Оно характерно для регионов, где местные власти пытались «сэкономить» на программе жилищных субсидий.

Обострение проблемы задолженности связано также с неотработанностью системы санкций за невыполнение жилищно-коммунальных платежей. Применение внесудебных мер воздействия (нотариальные надписи, опись имущества) сталкиваются со значительными сложностями. Что касается предусмотренной законодательством возможности выселения граждан в жилые помещения по норме общежития за неуплату свыше шести месяцев, то есть применять всячески избегают, поскольку отсутствуют разъяснения по применению данной статьи, а также судебная практика. В то же время анализ складывающихся на местах ситуаций по оплате жилья и коммунальных услуг показывает, что расхожие мнения относительно связи проблемы задолженности с высокими расценками за услуги, непосильными для малообеспеченных слоев населения, в значительной степени являются мифом. В частности, в Санкт-Петербурге самые высокие ставки оплаты ЖКУ населением сочетаются с одним из наиболее низких уровней задолженности.

В этих условиях все более актуальной становится система работы с задолжниками, позволяющая:

- выявить тех, кто не может заплатить за ЖКУ в силу тяжелого материального положения, и определить тех, кто не платит, чувствуя свою безнаказанность (весомую часть задолженности составляют долги по оплате ЖКУ «новых русских» в пустующих квартирах, купленных на вторичном рынке, — в них оплата должна производиться по себестоимости предоставленных услуг);
- выделять тех, к кому санкции должны быть применены в первую очередь;
- применять взаимоувязанную систему мер, в которой подача в суд иска о выселении являлась бы лишь последней из возможных санкций, применяемой в исключительных случаях.

В целом темпы роста ставок оплаты ЖКУ в последние годы были достаточно стабильны, чему есть два объяснения: динамика стоимости оплаты

ЖКУ подчиняется неким виртуальным закономерностям, не зависящим от политической конъюнктуры, но отражающим понимание или непонимание проблем ЖКХ первым руководителем региона или города; придание реформе ЖКХ статуса одного из приоритетов правительства сослужило плохую службу: усилилась «политическая окраска» любого решения, связанного с изменением ставок и тарифов для населения.

### **3.4. Финансирование предприятий городского хозяйства в ходе реформы ЖКХ**

Концепция реформы ЖКХ РФ, как отмечалось, определила комплекс мер, направленных на переход ЖКХ в режим безубыточного функционирования путем ликвидации перекрестного субсидирования, поэтапного повышения платежей населения за ЖКУ при обеспечении мер по снижению издержек предприятий и социальной защите малоимущих категорий населения на период до 2003 г.

Этот период поэтапного перехода платежей населения за ЖКУ на 100% продлен до 2008 г.

Окончательно проблема с полной оплатой населением услуг ЖКХ узаконена Постановлением Правительства РФ «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» от 2 августа 1999 г. №887.

Что касается городских (муниципальных) властей, то им полностью передаются вопросы инженерного обустройства жилищного фонда, капитального ремонта, модернизации и предоставления гражданам жилья.

На федеральном уровне будут устанавливаться только минимальные государственные социальные стандарты, в том числе и по жилищно-коммунальному обслуживанию, ниже которых оказание услуг ЖКХ для населения недопустимо.

Ключевым звеном экономических реформ ЖКХ является создание законодательной и нормативно-методической базы функционирования предприятий в городском хозяйстве на принципах самофинансирования (без прямых бюджетных дотаций).

Изменение источников финансирования услуг ЖКХ в ходе реформы. Представим динамику происходящих изменений в сфере финансирования (оплаты) услуг ЖКХ в виде диаграммы (рис. 4), на которой

$$D1=D2=Di=O_iA_i + A_iB_i + B_iC_i + C_iF_i + F_iE_i + E_iJ_i,$$

где  $i$  – переменная по годам переходного периода.

Значения суммарной величины доходов  $D1$  в 1996 г. и  $D2$  в 2003 г. принимаются равными. При этом учитывается возможный рост розничных цен на продукцию, сырье и материалы, с одной стороны, и снижение издержек предприятий городского хозяйства за счет реализации основных элементов реформы ЖКХ – с другой.

Диаграмма построена на основе сложившегося соотношения объема потребления жилищно-коммунальных услуг и установившихся объемов финансирования между населением и организациями в соотношении 6:4 на момент активной реализации реформы. Таким образом, по оси ординат откладываем доходы ЖКХ, формирующиеся в 1996 г. за счет следующих источников:

ОА – платежи организаций (предприятий), в том числе бюджетной сферы – (около 37 – 40 %);

АВ – средства перекрестного субсидирования, которые оплачивались этими организациями, материального производства путем завышения тарифов на потребляемые и коммунальные услуги (до 15%);

ВСF – бюджетное финансирование, компенсирующее:

разницу в тарифах, устанавливаемых для населения и фактической стоимостью поставляемых услуг (около 20%);

льготы, предоставляемые предприятиями ЖКХ населению в соответствии с действующим законодательством (около 7%);

FE – платежи населения за услуги ЖКХ (в среднем около 16-20% с учетом предоставленных льгот);

EJ – субсидии (компенсации), %, по оплате жилья и коммунальных услуг малоимущими категориями граждан (~1%).

Несомненно, указанные параметры будут разными для каждого отдельно взятого муниципального образования. При этом важное значение будут играть административно-территориальные, производственно-экономические, географические, климатические, демографические и другие факторы, характеризующие основу гражданских и социально-политических отношений в данном городе (населенном пункте). В данном примере рассматриваются среднероссийские значения указанных параметров, приведенных в материалах Госкомстата России.

В 1996 г. платежи потребителей предприятиям ЖКУ (ОА и FE) за

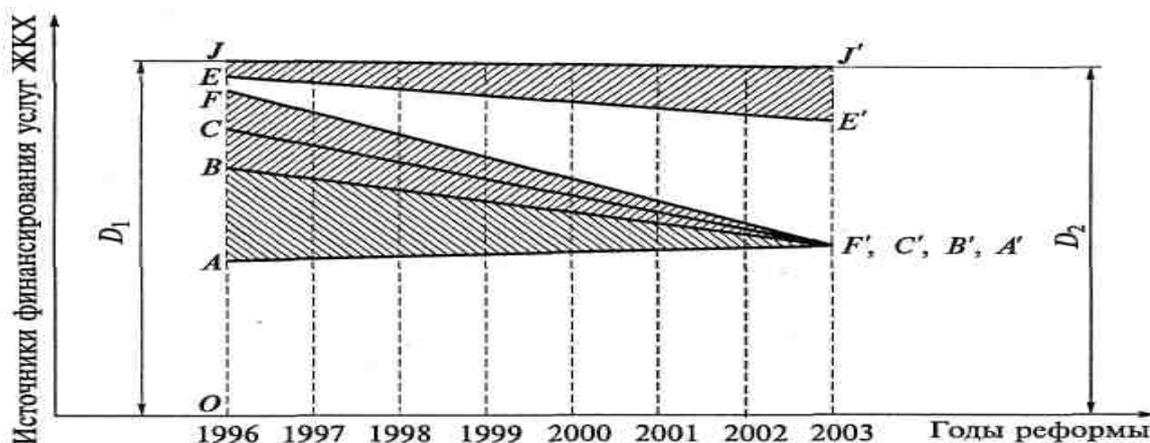


Рис. 4. Диаграмма изменения доходов предприятий городского хозяйства в ходе реформы

потребленные услуги составляют в среднем не многим более 50% от затрат. Остальные средства должны были поступать предприятиям ЖКХ за счет местного бюджета (BCF; EJ), что составляло 40-50% муниципальных бюджетов и за счет ведения перекрестного субсидирования (AB) предприятий городской экономики.

Для более полного понимания механизма формирования доходной части предприятий ЖКХ рассмотрим особенности поступления финансовых средств по каждому из источников.

Платежи организаций и перекрестное субсидирование. Эта группа потребителей коммунальных услуг может быть сгруппирована по трем основным признакам:

- промышленная группа потребителей (промышленность, торговля, малый бизнес и др.);
- сельскохозяйственные потребители;
- потребители бюджетной сферы, которые в свою очередь условно могут быть подразделены на организации бюджетной сферы местного, регионального и федерального значения.

Рассмотрим каждую из групп.

1. Промышленная группа потребителей. Наиболее стабильной потребительницей и плательщицей ЖКУ, без сомнения, необходимо считать эту группу, которая даже в условиях экономического кризиса остается надежным партнером коммунальных предприятий, предлагая при отсутствии «живых денег» бартерные или зачетные (вексельные) варианты расчетов за потребленные ресурсы. Партнерские отношения пока сохраняются здесь при заведомо завышенном тарифе на коммунальные услуги вследствие перекрестного субсидирования, ухудшающем хозяйственно-финансовую деятельность этих предприятий.

При этом государство, региональные и местные власти заинтересованы в развитии производственного потенциала, росте объема валового национального и регионального продукта. В этой ситуации ликвидация перекрестного субсидирования ведет к уменьшению финансовой нагрузки на предприятия и способствует их развитию. Сохранение и тем более усиление перекрестного субсидирования подрывает конкурентоспособность местных (отечественных)

предприятий и в конечном результате приводит к нерентабельности производства.

Кроме того, нельзя считать, что при перекрестном субсидировании бюджетные расходы на ЖКХ в сопоставимом объеме переложены на хозяйственные субъекты городской экономики. Этот процесс ведет не только к косвенным, но и прямым потерям бюджетных средств.

Прямые потери – это налоги, не собранные из-за уменьшения прибыли предприятий. При затратном формировании стоимости услуг ЖКХ (себестоимость плюс рентабельность), которое сегодня часто используется при формировании муниципального заказа, к размеру перекрестного субсидирования добавляется величина рентабельности и соответствующих налогов.

Известны случаи, когда потери бюджета из-за этого больше, чем величина уменьшения дотаций на ЖКХ за счет введения перекрестного субсидирования.

Большое значение имеют и косвенные потери. Перекрестное субсидирование уменьшает зарплату, доходы населения, что в свою очередь ведет к невозможности повышения тарифов для населения за ЖКУ.

Поэтому ликвидация перекрестного субсидирования на конечном этапе рассматриваемого периода (2003 г.), когда  $AB = 0$  (см. рис. 4), является одной из основных задач, направленных на успешную реализацию реформы в жилищно-коммунальном секторе городской экономики.

2. Сельскохозяйственные потребители. Сельскохозяйственные организации потребляют, как правило, коммунальные услуги по льготным тарифам или тарифам, соответствующим затратам коммунальных предприятий. Расчеты за потребленные ресурсы осуществляются, как правило, по бартерно-зачетной схеме. «Живых денег», за редким исключением, от сельхозпроизводителей не поступает. Источником покрытия выпадающих доходов при предоставлении коммунальных услуг сельхозпроизводителям по льготным тарифам является перекрестное субсидирование.

### 3. Потребители бюджетной сферы.

а. Бюджетные организации местного значения (учреждения образования, культуры, здравоохранения, правопорядка и др.).

Финансирование коммунальных расходов этих организаций предусматривается в финансовом плане организации; источником покрытия этих расходов, по существу, является местный бюджет. При сегодняшней экономической ситуации для большей части муниципальных бюджетов это, как правило, неисполняемая статья финансового плана. В условиях невозможности отключения этих объектов коммунального обслуживания по правовым и нравственно-этическим нормам поставка услуг этим потребителям осуществляется без полной их оплаты. Здесь также имеет место зачетная схема погашения долгов, администрацией за организации бюджетной сферы перед коммунальными предприятиями за потребленные ими коммунальные услуги.

б. Бюджетные организации федерального значения (учреждения Минобороны России, МВД России, Минюст России и другие федеральные органы), финансирование коммунальных расходов которых осуществляется из федерального бюджета.

Как показывает опыт последних лет, расчеты за потребленные этими учреждениями и организациями коммунальные ресурсы зависят от многих факторов, количество которых множится по мере прохождения средств из федерального центра к конкретной организации ЖКХ. Кроме того, в условиях тотального неисполнения договорных обязательств традиционно сохраняется остаточный принцип финансирования министерствами и ведомствами потребляемых подведомственными организациями ЖКУ.

Возможность взаимозачета здесь более затруднена, так как задействованы федеральные финансовые органы, и по этой причине долги этих организаций, по существу, являются невозвратными уже на протяжении многих лет. Во многих случаях эти долги являются причиной возбуждения дел о несостоятельности и банкротстве коммунальных предприятий на местах.

Таким образом, рассматривая платежи организаций в качестве одного из источников функционирования предприятий ЖКХ, следует констатировать, что в условиях переходной экономики, когда еще продолжают действовать административные механизмы управления хозяйственно-финансовой деятельностью, промышленная группа потребителей создает много финансовых проблем для коммунальных предприятий и муниципальных властей по обеспечению устойчивого функционирования систем инженерной инфраструктуры городов и населенных пунктов. Причина этого – недостаточно полное правовое обеспечение регулирования хозяйственно-финансовых, договорных, претензионно-исковых, судебных и других правоотношений в сфере производства и потребления услуг ЖКХ.

Объемы потребляемых этими потребителями коммунальных услуг, по всей видимости, будут сохраняться устойчивыми еще долго. В рамках рассматриваемой нами модели с учетом принятых допущений, а также изменения количества организаций в каждой из подгрупп (уменьшения числа крупных потребителей и увеличения числа предприятий малого бизнеса), частичной коммерциализации бюджетной сферы (здравоохранения, образования), и усиления роли учета потребляемых ресурсов, использования альтернативных источников ресурсоснабжения объем финансирования на конечном этапе рассматриваемого периода (2003 г.),  $O_i A_i$ -при построении диаграммы принимается равным  $O A$  (см. рис. 4).

Более того, необходимо отметить, что проводимое упорядочение законодательной базы и организационно-экономических механизмов взаимоотношений в сфере производства и потребления ЖКУ позволит к концу рассматриваемого периода повысить дисциплину исполнения договорных отношений по поставке потребителям коммунальных услуг, в том числе по их оплате «живыми деньгами» в установленных объемах и в установленные сроки.

В перспективе настанет время, когда судебный иск коммунального предприятия к местной администрации за неисполнение договорных

обязательств по финансированию поставленных коммунальных услуг для льготных и бюджетных потребителей и положительное решение суда по данному вопросу не будут заканчиваться решением администрации о расформировании коммунального предприятия.

4. Платежи населения. Хотя доля оплаты потребляемых населением услуг ЖКХ в рассматриваемый период (1996 г.) составляла около 20% от затрат на их производство с учетом предоставленных населению льгот, эта составляющая функционирования жилищно-коммунальной сферы продолжала оставаться наиболее устойчивым источником финансирования производителей ЖКУ. Собираемость платежей за жилье и коммунальные услуги от населения составляет 80% (и это в условиях, когда жилищно-коммунальное обслуживание не всегда удовлетворяет предъявляемым параметрам качества, а правовая база взаимоотношений между населением и организациями, осуществляющими жилищно-коммунальное обслуживание, только формируется в виде договоров найма, договоров технического обслуживания жилья, а в отдельных регионах и договоров на поставку коммунальных услуг).

В соответствии с действующими нормативно-правовыми актами осуществляется поэтапное повышение уровня оплаты населением жилья и коммунальных услуг по годам переходного периода: 1997 г. – 35% от затрат, 1998 г. – 50%, 1999 г. – 60%, 2000 г. – 70%, 2001 г. – 80%, 2002 г. – 90%. В 2003 г. – переход к полной оплате населением издержек по производству жилищно-коммунальных услуг с учетом капитального ремонта и без учета страхования жилья. В то же время, как отмечалось, в рамках реформы ЖКХ должны осуществляться мероприятия организационно-правового и технического характера, направленные на снижение затрат предприятий, производящих услуги ЖКХ, и создаваться механизмы социальной защиты населения при введении новой системы оплаты жилья и коммунальных услуг.

Таким образом, величина платежей населения в доходах ЖКХ, составляющая на начальном этапе рассматриваемого периода (FE на рис. 4)

около 20%, трансформируется на конечном этапе реформ в полную оплату гражданами (за исключением малоимущих категорий населения) потребляемых ЖКУ. При этом меняется и уровень социальной защиты населения. Если на начальном этапе уровень субсидируемого населения составляет на диаграмме около 1% (величина ВJ), то при переходе на 100% оплату услуг ЖКХ населением субсидии должны будут получать около 25% населения (величина EJ), проживающего в государственном и муниципальном жилищном фонде.

На рис. 5 в качестве примера представлен график платежеспособной возможности населения за жилье и коммунальные услуги [17].

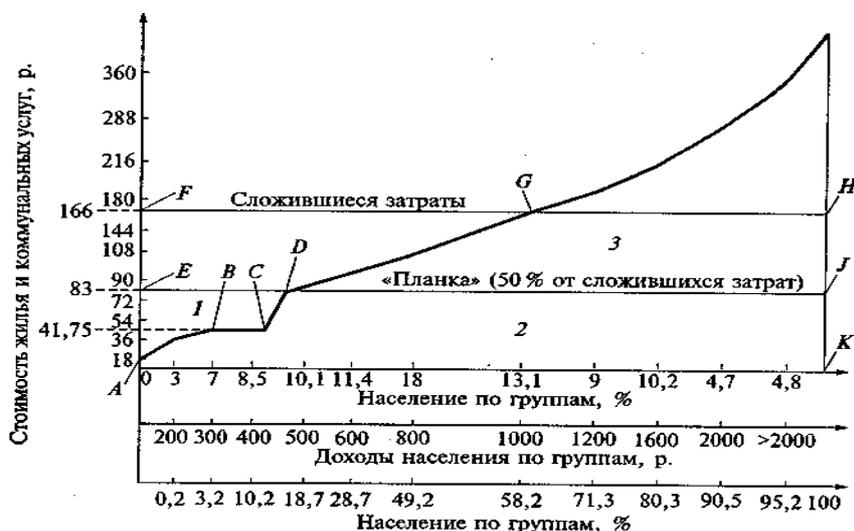


Рис. 5.

Платежеспособность населения за ЖКУ:

1 – субсидии населению на оплату ЖКУ;

2 – фактическая оплата ЖКУ населением;

3 – доходы на оплату ЖКУ

### 3.5. Дотации и льготы населению

Одной из задач реформы ЖКХ является ликвидация механизма прямого бюджетного дотирования предприятий ЖКХ, как одной из самых неэффективных форм финансирования, и перехода к адресной социальной защите населения через программу жилищных субсидий.

Для наглядности восприятия вернемся к графику платежеспособности. При установленном федеральным стандартом уровне оплаты услуг населением в размере 50% величина дотаций ЖКХ будет обозначена на рис. 5 прямоугольником EFGH. Бюджет дотирует и малоимущее население (область ABCDE) и граждан с высокими доходами (область DGHJ).

Обращаясь к рис. 5, мы видим, что население с доходами от 100 до 300 руб. оплачивает ЖКУ в пределах 18% от совокупного дохода; от 300 до 450 руб. – 0,5% от минимальной заработной платы (в соответствии со ст. 15 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики»); от 450 до 950 руб. – вновь 18%; остальное население с доходами более 950 руб. может оплачивать полную стоимость потребляемых ими услуг ЖКХ, так как для них эта величина значительно ниже установленной доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе.

Рассматривая нынешнюю структуру дотаций из бюджета необходимо отметить, что помимо разницы в тарифах за услуги ЖКХ, отпускаемые населению предприятиями, зачастую компенсировались убытки, возникающие от нерадивой хозяйственно-финансовой деятельности (хронические неплатежи низкодоходных и неблагополучных семей, расходы на эксплуатацию пустующего по вине городской администрации жилья, расходы по ликвидации аварийных и непредвиденных обстоятельств), а также льготы, предоставляемые населению по оплате жилья и коммунальных услуг.

В современных рыночных условиях хозяйствования ликвидация дотирования тарифов для населения и бесхозяйственности совершенно справедлива. Организационно-правовые и экономические механизмы, необходимые для реализации этой задачи включают:

- образование новых структур по управлению жилищным фондом;
- формирование договорных отношений на предоставление и потребление ЖКУ;

- создание конкурентной среды в сфере производства услуг ЖКХ, переход на конкурсный отбор подрядчиков в этом секторе городской экономики и др.

При этом предполагается, что величина дотаций на начальном этапе переходного периода (BC, см. рис. 4), составляющая в структуре источников доходов ЖКХ в среднем по России около 20%, в ходе поэтапного перехода населения к полной оплате услуг ЖКХ на конечном этапе реформ должна быть сведена к нулю (величина BC=0, см. рис. 4).

Для этого уже в период активного реформирования системы оплаты ЖКУ необходимо скорректировать подходы к оплате жилья и коммунальных услуг населением, принятые на начальном этапе реформы. Критерием оценки платежеспособной возможности населения должен служить исключительно федеральный стандарт доли собственных расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи. Федеральный стандарт уровня оплаты ЖКУ от затрат необходимо использовать только для межбюджетных отношений в ходе определения величины трансфертов регионам из Федерального фонда финансовой поддержки регионов. При реализации такого подхода дотации предприятиям ЖКХ ликвидируются полностью как институт финансовых отношений.

В то же время появляются дополнительные затраты бюджета по предоставлению субсидий нуждающимся гражданам (область DEFG) и дополнительно собранные финансовые средства с населения (область DGHJ на рис. 5). Безусловно, потребуются слаженная работа служб жилищных субсидий, администрации и предприятий ЖКХ по реализации нового экономического механизма в сфере производства, потребления и оплаты услуг ЖКХ на основе взаимной выгоды, обязательств и ответственности сторон. Но главное в том, что это обеспечит заявительный порядок расходования бюджетных средств через программу жилищных субсидий, повысит качество жилищно-коммунального обслуживания населения.

Что касается льгот, то эта проблема будет решаться путем изменения механизма их предоставления. Льготы будут подразделены на категории: федеральные, государственные субъектов Федерации и муниципальные. Прекратится практика обращений за предоставлением льгот в жилищные организации (ЖЭК), которая отомрет вместе с этими архаичными структурами эпохи административных методов управления в жилищной сфере. На их смену приходят компании по управлению жильем, товарищества собственников жилья.

Впредь все категории населения будут рассчитываться за потребляемые услуги ЖКХ с домовладельцами и коммунальными организациями в полном размере без учета льгот.

Льготы гражданам будут предоставляться в зависимости от категории льготников по месту работы или в организациях социальной защиты на местах соответственно за счет федерального, регионального или муниципального бюджетов. Поэтому, хотя в структуре источников доходов на конечном этапе переходного периода (2003 г.) величина  $C'F' = 0$  (см. рис. 4), тем не менее опосредованно в муниципальном бюджете средства для предоставления льгот населению будут предусмотрены по другой (социальной) статье расходов и в значительно меньшем количестве.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Каковы основные направления Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства?
2. Назовите федеральный стандарт социальной нормы жилья.
3. Каковы основные положения новой государственной ценовой политики в жилищно-коммунальном хозяйстве?
4. Поясните диаграмму изменения доходов предприятий городского хозяйства в соответствии с Концепцией реформы ЖКХ.

5. Ознакомьтесь с методикой расчета величины компенсаций (субсидий) на оплату ЖКУ населением и выполните самостоятельно один из вариантов заданий представленных в приложении.

## Тест

**1. Что не является основным направлением реформы ЖКХ от 28 апреля 1997г. №425?**

- а) совершенствование механизма контроля за стоимостью ЖКУ
- б) снижение стоимости предоставления услуг
- в) преобразование системы управления жилищным сектором
- г) максимизация процессов дотирования ЖКХ из бюджетов различных уровней

**2. Норма площади жилья, установленная Федеральным стандартом в 1997 г. на одного члена семьи?**

- а) 18м<sup>2</sup>
- б) 19м<sup>2</sup>
- в) 20м<sup>2</sup>
- г) 21м<sup>2</sup>

**3. Одним из элементов государственной ценовой политики в ЖКХ является:**

- а) разграничение полномочий уровней ценового регулирования на федеральный и региональный
- б) разграничение полномочий и статуса регулирующего органа на территориях
- в) увеличение перечня и форм документов
- г) постоянный мониторинг и контроль процессов ценообразования на местах

**4. Ключевым звеном экономических реформ ЖКХ является создание законодательной и нормативно-методической базы функционирования предприятия на принципах:**

- а) самофинансирования

- б) бюджетных дотаций
- в) субвенций
- г) самокупаемости

**5. Какая группа потребителей ЖКХ потребляет коммунальные услуги по льготным тарифам:**

- а) промышленная группа
- б) сельскохозяйственная группа
- в) потребители бюджетной сферы
- г) население

## **Тема 4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЭКСПЛУАТАЦИЕЙ ЖИЛИЩНОГО ФОНДА ГОРОДА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

### **4.1. Организация эксплуатации жилищного фонда города**

Под воздействием природно-климатических факторов в процессе эксплуатации конструкции и оборудование зданий изнашиваются, что влечет за собой снижение их технико-эксплуатационных характеристик и потребительских параметров.

Процесс утраты технико-эксплуатационных характеристик называется физическим износом, а потребительских параметров — моральным, или функциональным износом. Физический износ приводит к утрате конструктивными элементами зданий прочности, жесткости, влагостойкости, теплозащитных и звукоизоляционных свойств, к появлению внешних и внутренних дефектов.

С течением времени повышаются требования населения к функционально-потребительским качествам жилых помещений. Поэтому ранее построенное жилье уже может не удовлетворять потребности жителей по своим планировочным и конструктивным характеристикам, уровню благоустройства,

местоположению и другим качественным параметрам. В результате снижается потребительская и, соответственно, стоимостная оценка жилого фонда, т. е. наступает его моральный износ. К примеру, отсутствие в квартире таких видов благоустройства, как центральное отопление и горячее водоснабжение, ванны и душевые комнаты, а также коммунальное заселение воспринимается в настоящее время как серьезные потребительские дефекты, что существенно снижает ценность данного жилья и, соответственно, его стоимостные параметры. Хотя еще в середине XX в. в массовом сознании большинства горожан наличие отдельной теплой комнаты на семью в квартирах без «излишеств» считалось нормой заселения и воспринималось как полноценное жилье. В настоящее время сформировалась также низкая потребительская оценка отдельных квартир в типовых панельных зданиях 60 – 70-х годов постройки, хотя они приспособлены для посемейного проживания и обладают базовым уровнем благоустройства. В то же время в период их возведения типовой панельный фонд воспринимался населением как сравнительно качественное жилье, особенно по сравнению с коммунальными квартирами. Изменение потребительских предпочтений населения является важным фактором развития жилищного рынка и должно учитываться в системе эксплуатации и преобразования жилищного фонда.

Для обеспечения нормативных технико-эксплуатационных качеств жилых зданий в течение всего срока службы необходимо функционирование системы эксплуатации жилищного фонда, включающей техническое и санитарное содержание зданий, текущий и капитальный ремонт, жилых объектов. Для совершенствования технико-эксплуатационных и потребительских качеств жилья проводится реконструкция и модернизация жилищного фонда.

Основные виды работ по содержанию, ремонту и преобразованию жилищного фонда представлены в табл. 4.1.

Таблица 4.1- Работы по содержанию, ремонту и преобразованию  
жилищного фонда

<b>Техническое обслуживание</b>	<b>Санитарное содержание</b>	<b>Текущий ремонт</b>	<b>Капитальный ремонт</b>	<b>Реконструкция, модернизация</b>
Контроль технического состояния (осмотры)	Уборка мест общего пользования зданий	Устранение текущих дефектов конструкций	Конструкций	Перепланировка жилых помещений
Регулирование систем инженерного оборудования	Уборка придомовой территории	Ремонт инженерного оборудования, кровли, подвалов, фасадов	Инженерного оборудования	Повышение уровня благоустройства
Аварийно-диспетчерское обслуживание	Сбор и вызов мусора и твердых бытовых отходов (ТБО)	Ремонт мест общего пользования	Комплексный капремонт	Надстройки, пристройки
Подготовка к сезонной эксплуатации	Уход за зелеными насаждениями	Планово-предупредительный ремонт	Замена конструкций	

Нормативной основой проведения работ по эксплуатации жилищного фонда являются «Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда» (утверждены Государственным комитетом РФ по строительству и жилищному комплексу; в 1997 г.). В соответствии с ними контроль за состоянием конструктивных элементов инженерного оборудования осуществляется путем проведения систематических осмотров и обследований.

Осмотры подразделяются на общие, частичные и внеочередные. Общие осмотры проводятся два раза в год: весной и осенью. В процессе их проведения обследуются здания в целом, включая основные конструкции (фундаменты,

стены, перекрытия, лестницы, оконные и дверные проемы, крыши и др.), инженерное оборудование (системы водоснабжения и канализаций, электро-, газо- и теплоснабжения, лифтовое хозяйство, аварийно-диспетчерские системы и пр.), элементы внешнего благоустройства (состояние придомовой территории, зеленых насаждений, детских и спортивных площадок).

Частичные осмотры проводятся по мере необходимости. При этом обследуются отдельные элементы зданий. Внеочередные осмотры проводятся после ливней, ураганов и других стихийных природных явлений, а также в случае аварий и отказов функционирования инженерного оборудования. Особое значение имеет подготовка зданий к сезонной эксплуатации в осенне-зимний период. Для обеспечения нормальной эксплуатации здания в зимний период выполняется ремонт, наладка и регулировка систем отопления горячего и холодного водоснабжения, утепление наружных конструкций и т. д.

Техническая эксплуатация систем инженерного оборудования заключается в ремонте или замене систем и элементов, пришедших в негодность. Накладка систем внутреннего водоснабжения осуществляется два раза в год в процессе подготовки зданий к весенне-летнему и осенне-зимнему периодам эксплуатации. Герметичность сетей и стыков проверяет путем проведения испытаний при повышенном давлении.

Системы отопления проверяются ежегодно при подготовке к отопительному сезону и подвергаются необходимой ревизии и ремонту. Техническое состояние систем электроснабжения проверяется в соответствии с установленным графиком. При необходимости проводятся работы по устранению неисправностей и укреплению безопасности работы оборудования и электропроводки.

Техническую эксплуатацию систем газоснабжения и лифтового хозяйства осуществляют специализированные организации. Так, газовые службы должны регулярно проводить регулировку и планово-предупредительный ремонт оборудования, домовых и подводящих газовых сетей. Лифтовые установки

подлежат ежегодным техническим осмотрам и освидетельствованиям. В процессе освидетельствований проводятся статические и динамические испытания лифтового хозяйства. При осуществлении статических испытаний проверяется прочность лифтового оборудования и механизмов, а при динамических испытаниях проводится проверка действия всех механизмов в работе. В процессе плановых осмотров лифтового хозяйства проверяется действие аппаратов управления, проводится наладка механизмов. Нормативные документы определяют периодичность осмотров лифтов, включая ежемесячные и ежеквартальные осмотры.

Техническое и санитарное содержание мусоропроводов заключается в их промывке не реже одного раза в неделю и очистке – не менее одного раза в месяц.

Общие осмотры зданий проводятся специальной комиссией, включающей представителей заказчиков и обслуживающих организаций, а частичные – обслуживающим персоналом. Общие осмотры включают оценку состояния наружных конструкций, включая осмотр наружных стен зданий со всеми относящимися к ним элементами (лоджии, балконы, пожарные лестницы), стыков панелей и перемычек, осмотр лестничных клеток и вестибюлей, лифтов и мусоропроводов, осмотр чердаков, технических этажей и кровли, подвалов и подполий, осмотр придомовой территории и элементов ее благоустройства. Они выявляют готовность зданий к осенне-зимнему сезону и определяют потребность жилищного фонда в ремонте.

В процессе частичных осмотров зданий определяется техническое состояние отдельных конструкций и их элементов. Кроме того, в процессе этих осмотров проводится наладка и регулировка санитарно-технического оборудования зданий, мелкий ремонт кранов и электрооборудования, проверка вентиляционных камер и другие аналогичные работы. Частичные осмотры зданий проводятся для выявления и устранения мелких неисправностей и дефектов.

В перечень работ по санитарному содержанию домовладений включаются: уборка мест общего пользования зданий, уборка придомовой территории, сбор и вывоз мусора и отходов, содержание контейнерных площадок, газонов, детских и спортивных площадок и т. п. Кроме того, по договору с санэпидемстанцией проводится регулярная дезинфекция мест общего пользования зданий и придомовой территории.

Неудовлетворительное состояние объектов, несоблюдение установленного порядка проведения осмотров и ремонтов ведут к появлению дефектов и отказов, которые могут быть классифицированы по трем группам:

- ухудшают условия проживания населения;
- ухудшают внешний облик здания;
- снижают безопасность эксплуатации и ускоряют нарастание физического износа конструктивных элементов зданий.

Дефекты первой и второй групп снижают потребительские качества жилья, а дефекты третьей группы ухудшают технико-эксплуатационные характеристики зданий.

Своевременное выявление и устранение дефектов позволяет предотвратить чрезмерные расходы на ремонт, модернизацию и реконструкцию жилищного фонда.

Для поддержания удовлетворительного технического состояния зданий организуется система планово-предупредительных профилактических ремонтов, которые проводятся с заданной периодичностью. К текущему профилактическому ремонту относятся работы по ремонту и окраске кровель и лестничных клеток зданий, замене и окраске водосточных труб, частичному ремонту окон и дверей, очистке и покраске фасадов зданий и т. п. Периодичность проведения текущего ремонта – один раз в три года.

Но в настоящее время ограниченность ресурсов диктует необходимость проведения преимущественно аварийных текущих ремонтов, задача которых состоит в быстром устранении выявленных дефектов, например, протечек

кровли или замене оборудования в системе теплоснабжения, устранение неполадок в электротехническом хозяйстве дома и т. п. Отсутствие планово-предупредительных текущих ремонтов ведет к увеличению объемов аварийно-восстановительных работ.

Как уже указывалось в гл. 2, по мере нарастания физического и морального износа жилья, строений возрастает потребность в капитальном ремонте, реконструкции и модернизации фонда. Капитальный ремонт направлен на снижение физического износа зданий путем полной или частичной замены конструктивных элементов. Различают два основных вида капитального ремонта: комплексный и выборочный. Комплексный ремонт охватывает здание в целом и включает замену большинства конструктивных элементов, кроме несущих конструкций (стен, фундаментов, каркасов). Выборочный капитальный ремонт направлен на устранение дефектов одной или нескольких конструкций зданий. К примеру, капитальные ремонты систем инженерного оборудования, фасадов, кровли и ряда других конструкций относятся к разряду выборочных.

Таким образом, содержание и текущие ремонты обеспечивают предотвращение преждевременного износа, а капитальный ремонт направлен на снижение физического износа здания.

Нарастание морального износа определяет необходимость проведения работ по реконструкции и модернизации жилых зданий. Модернизация представляет собой комплекс работ, обеспечивающих улучшение функционально-потребительских качеств жилых строений путем повышения уровня благоустройства зданий, усовершенствования планировки, использования современных видов материалов и конструкций. Например, оборудование централизованного горячего водоснабжения, современных систем вентиляции, утепление зданий и т. п.

Реконструкция также направлена на устранение морального износа, но связана с изменением объемов или функционального назначения зданий,

например, путем перевода жилого дома под нежилое, сооружения надстроек или пристроек.

Различные формы преобразования жилищного фонда взаимно дополняют друг друга, создавая единую систему воспроизводства, направленную на сохранение и совершенствование жилья. Так, капитальный ремонт зданий нередко проводится одновременно с модернизацией или реконструкцией фонда. Тем самым обеспечивается снижение уровня физического и морального износа строений.

Комплекс работ по капитальному ремонту, реконструкции и модернизации жилищного фонда проводится, как правило, на договорной основе ремонтно-строительными организациями. Организация работ по эксплуатации жилья осуществляется с использованием различных форм и подходов. Жилищная реформа определила необходимость повышения эффективности управления данным процессом.

#### **4.2. Новые формы и методы управления эксплуатацией жилищного фонда города**

Организация эксплуатации жилищного фонда требует формирования эффективной системы управления, позволяющей обеспечить содержание жилья на требуемом уровне.

Формирование системы управления эксплуатацией жилищного фонда во многом зависит от формы собственности. В составе жилищного фонда страны в последние годы значительно повысилась доля частной собственности. Значительная часть этого фонда приходится на приватизированные квартиры в многоэтажных домах, хотя подавляющее большинство многоэтажных жилых домов остается в муниципальной (или государственной, как в Санкт-Петербурге) собственности города. Поэтому фактически городской жилищный фонд продолжает оставаться доминирующим по сравнению с домами других форм собственности, что требует от городских властей громадных усилий и средств на его содержание и ремонт. Но при существующей системе

управления и финансирования эксплуатации жилья необходимых средств на эти цели в большинстве местных бюджетов просто нет. Отчисления из региональных и федерального бюджетов также явно недостаточны.

В результате городские органы власти должны самостоятельно организовать систему эксплуатации громадного массива жилья и обеспечить ее эффективным управлением в условиях крайнего дефицита ресурсов. Как показал практический опыт эксплуатации жилищного фонда, в течение многих лет и десятилетий сделать это местному руководству в подавляющем большинстве городов страны не удастся. Попытки повысить эффективность системы управления эксплуатацией жилищного фонда в рамках жилищно-коммунальной реформы также не привели пока к позитивным результатам. Рассмотрим данную проблему более детально и наметим пути выхода из сложившейся ситуации.

Ведущей отраслью, обеспечивающей эксплуатацию жилищного фонда города, является жилищное хозяйство, которое призвано выполнять комплекс работ и услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда, а также по доведению основных видов коммунального обслуживания до населения и других потребителей. Жилищное хозяйство ввиду преобладания городского жилищного фонда и сложившейся системы хозяйственных связей является, по существу, монополистом в области эксплуатации жилья со всеми вытекающими из этой ситуации негативными моментами для потребителей.

Основными участниками процесса эксплуатации жилищного фонда являются жилищно-эксплуатационные и ремонтные организации, администрация города в лице соответствующих служб и ведомств, а также жители городского жилищного фонда. Жилищно-эксплуатационные и ремонтные организации обеспечивают весь комплекс работ по техническому и санитарному содержанию жилья, его ремонту и модернизации. Более крупные и объемные работы выполняются специализированными строительными и ремонтно-строительными предприятиями.

Однако в большинстве городов страны, особенно крупных, уровень развития жилищного хозяйства остается низким и не соответствует предъявляемым требованиям; возложенные на него задачи выполняются далеко не в полной мере, что в значительной мере влияет на снижение качества жизни населения. Жилищное хозяйство испытывает значительные трудности, связанные с острым дефицитом финансов, слабой материально-технической базой, низкой квалификацией кадров, недостаточной проработанностью социально-экономических и правовых основ деятельности жилищных организаций в части их взаимоотношений с потребителями и органами власти. Жилищное хозяйство, наряду с другими коммунальными службами города, остается дотационным, а его содержание ложится тяжелым бременем на городской бюджет.

Применяемый до сих пор сугубо административный механизм регулирования жилищной сферы, использование преимущественно бюджетных источников финансирования, отсутствие экономической заинтересованности жилищно-эксплуатационных организаций в результатах своей деятельности и отчуждение жителей от собственности, нарушение нормальных экономических взаимоотношений с производителями работ и услуг привели к серьезным негативным последствиям в жилищной сфере. Произошло снижение качества жилищного фонда и ухудшение условий его эксплуатации, а жители так и не получили реальных рычагов воздействия на жилищную систему. Все это и определяет необходимость реформирования жилищной системы.

Схематично процесс управления жилищной сферой, характерный для многих городов страны, представлен на рис. 6.

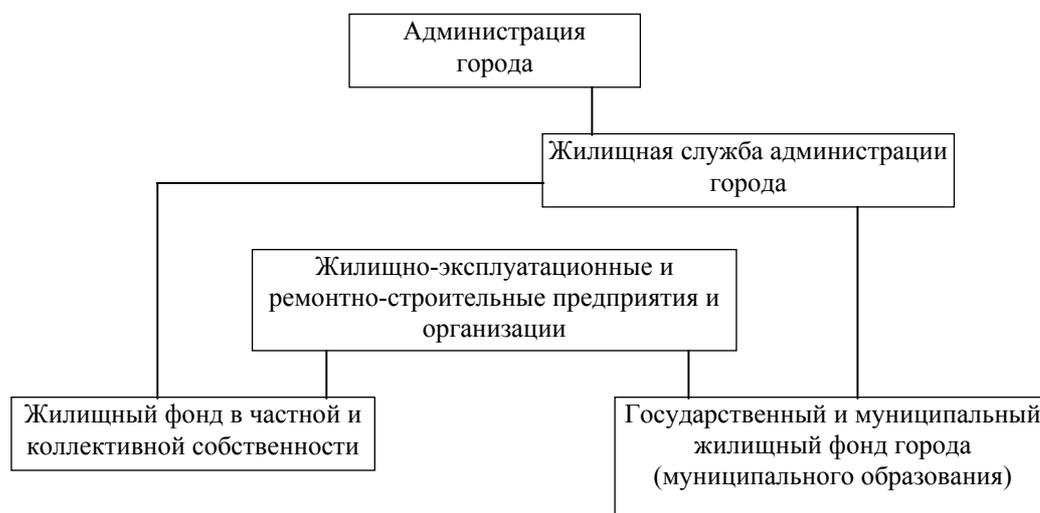


Рис. 6. Схема административного управления процессом эксплуатации жилищного фонда города

Как видно из приведенной схемы, данная система управления носит административный характер. Она характеризуется использованием преимущественно распорядительных рычагов управления, жестким централизованным характером взаимоотношений между вышестоящими и нижестоящими звеньями управления и предприятиями, отсутствием альтернативных форм управления и хозяйствования.

В результате формируется система ведомственного монополизма, которая решает вопросы эксплуатации жилья, соблюдая ведомственные интересы. Потребители в этой системе не имеют голоса в решении своих эксплуатационных проблем и могут лишь воспользоваться правом жаловаться, причем без надежды на положительный результат, так как контроль и регулирование взаимоотношений с потребителями переданы в руки жилищного ведомства. Справедливости ради отметим, что некоторые жители применяют особый рычаг воздействия на жилищную систему – отказ от платы за проживание и коммунальные услуги. Но эта мера носит протестный характер и, как правило, не дает положительных результатов ни для одной из сторон конфликта. В то же время ее распространение имеет значительный негативный эффект, так как нарушает установившиеся взаимоотношения сторон и препятствует становлению нормальных экономических взаимоотношений.

Поэтому возникает необходимость поиска новых форм и методов управления эксплуатационным процессом на четкой экономической основе.

В соответствии с жилищной реформой, предлагают отказаться от ведомственного монополизма в жилищном хозяйстве и перейти на альтернативную систему целевого управления, основанную на сочетании экономических, организационно-распорядительных и правовых методов. В данной системе предусматривается формирование конкурентных начал в жилищном хозяйстве и расширение круга участников хозяйственного процесса (рис. 7).



Рис. 7. Схема управления процессом эксплуатации жилищного фонда города в условиях жилищной реформы

Основными участниками предлагаемой системы взаимоотношений являются администрация города, служба заказчика, городские жилищно-эксплуатационные организации, население, проживающее в муниципальном (или государственном) городском жилищном фонде, а также альтернативные структуры: независимые управляющие компании, ремонтно-эксплуатационные фирмы, население, проживающее в частном или коллективном жилищном фонде. Кроме того, в качестве участников могут выступать также различные специализированные службы, лицензионные структуры, банки, страховые компании и ряд других.

Рассмотрим функции основных участников эксплуатационного процесса. Администрация организует управление эксплуатацией жилищного фонда города и обеспечивает привлечение необходимых ресурсов. Служба заказчика выступает от лица города, формирует муниципальный заказ на содержание и ремонт жилья, заключает договоры с производителями работ и потребителями услуг, обеспечивает контроль за проведением и сдачей выполненных работ.

Городские жилищно-эксплуатационные организации проводят работы по содержанию и ремонту городского жилищного фонда, а также фонда других форм собственности в соответствии с договорными обязательствами. Организационно-правовая форма – государственные унитарные производственные организации. Управляющие компании представляют собой негосударственные и немunicipальные организации, имеющие разнообразный статус, в том числе частной фирмы, но выполняющие функции заказчика по договору с городом или с негосударственными структурами на содержание жилищного фонда. Фирмы – производители ремонтно-эксплуатационных работ и услуг – выполняют работы преимущественно в немunicipальном секторе города.

Основу хозяйственных взаимоотношений в данной системе составляют договорные обязательства, размещаемые на конкурентных началах. Администрация города определяет стратегические направления развития жилищного сектора города, разрабатывает и принимает программу реформирования жилищного хозяйства, формирует службу заказчика и регулирует централизованные финансовые потоки, направляемые в данную сферу деятельности. Городская (или районные в крупных городах) служба заказчика организует конкурсный набор подрядчиков на проведение работ по содержанию и ремонту городского жилищного фонда. Финансирование этих работ осуществляется из двух основных источников: плата потребителей за содержание и ремонт жилья и предоставленные услуги, а также дотации из

городского бюджета, направляемые через службу заказчика подрядным жилищным организациям в связи с низкими тарифами для населения.

Жилищный фонд других форм собственности эксплуатируется на основе прямых договоров между коллективными или частными собственниками зданий и подрядными ремонтно-строительными фирмами или городскими жилищно-эксплуатационными организациями. Расширение альтернативного городского жилищного сектора приводит к необходимости возникновения управляющих компаний, которые принимают на себя ответственность за эксплуатацию зданий, находящихся в частной или коллективной собственности. Они могут выступать в качестве альтернативных заказчиков или привлекать к выполнению работ отдельных работников на контрактной основе и т. п. При этом частные и коллективные владельцы жилого фонда непосредственно рассчитываются либо прямо с производителями, либо с управляющими фирмами.

Организация управления эксплуатацией жилищного фонда города на договорных и конкурентных началах должна повысить качество обслуживания зданий и наладить нормальные экономические взаимоотношения между всеми участниками хозяйственного процесса. В конечном счете она будет выгодна всем сторонам, так как снимет значительную часть забот с администрации, создаст условия для экономического развития подрядных организаций и позволит повысить качество предоставляемых работ и услуг для потребителей. Но создание эффективной системы управления эксплуатацией жилищного фонда города связано с необходимостью решения целого ряда задач. Рассмотрим важнейшие из них.

Разделение функций заказчика и подрядчика в процессе эксплуатации жилищного фонда направлено на обеспечение экономической заинтересованности исполнителей в результатах своей деятельности и на повышение качества обслуживания жилья. В то же время необходимо заметить,

что система «заказчик-подрядчик» не является чем-то принципиально новым. Она широко известна как в нашей стране, так и за рубежом.

Применительно к жилищному сектору Задача заключается в рациональном разделении функций между участниками данного процесса, в обосновании муниципального заказа на эксплуатацию жилья, в подборе рациональных форм и методов организации конкурсного подбора подрядчиков, в определении адекватных форм контроля за деятельностью жилищно-эксплуатационных организаций. Это тем более важно, что в течение длительного времени данные функции совмещались в ведомственном органе управления жилищным хозяйством города и жилищный сектор не имеет пока достаточного опыта по организации процесса эксплуатации жилья в условиях разделения управленческих и хозяйственных функций. Опыт первых лет реформирования жилищной сферы, в том числе попытки разделения управленческих и хозяйственных функций, неоднозначен и в ряде случаев даже негативен. Но это обстоятельство не означает ошибочность направления по развитию договорных и конкурентных начал в жилищном секторе города. В то же время вполне очевидно, что организация конкурсных процедур и принятие на себя договорных обязательств требует тщательной подготовительной работы, а также соответствующего ресурсного обеспечения: финансового, материально-технического и кадрового.

Так, в Санкт-Петербурге начиная с 1997 г. проводились конкурсы на эксплуатацию жилищного фонда. Основным критерием отбора подрядчиков служил показатель минимальной цены за проведение установленного объема работ при отсутствии четких ограничений по содержанию и качеству проведения работ. Победу в конкурсах в большинстве случаев одерживали городские жилищные организации, которые и до этого эксплуатировали данный жилищный фонд. Они соглашались на предложенные условия проведения работ по любой минимальной стоимости, без анализа возможности их выполнения. Ремонтно-эксплуатационные предприятия других форм

собственности не могли принять такие условия и выбывали из борьбы. В результате ситуация по эксплуатации жилья в городе практически не изменилась и замены действующих монопольных структур в жилищном секторе не произошло, а снижение реального объема бюджетного финансирования привело к существенному ухудшению деятельности жилищной системы. В итоге руководство города приняло решение вновь вернуться к функционированию жилищной системы как единого комплекса без разделения функций подрядчика и заказчика в части эксплуатации жилищного фонда. Подрядная деятельность сохранилась только в части проведения работ по капремонту, модернизации и реконструкции.

Взаимоотношения между собственником и производителем работ должны строиться только на договорной основе. Исключения могут составлять аварийно-диспетчерские и некоторые другие особые виды работ обеспечивающего и контрольного характера, которые трудно или невозможно нормировать и включать в муниципальный заказ.

Новый этап в развитии договорных отношений предполагает переход от проведения формальных процедур к заключению договоров организаций жилищного хозяйства с органами городского управления и потребителями на основе сочетания прав, обязанностей и ответственности всех участников договорных отношений. Документы, регулирующие договорные взаимоотношения, должны предусматривать защиту интересов потребителей, независимость и ответственность производителей работ и услуг, эффективную регулирующую роль городской администрации. В настоящее время имеется необходимая правовая база для развития договорных отношений. Органы самоуправления в городах имеют право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, принимать и исполнять местный бюджет, включая вопросы управления и финансирования эксплуатации жилищного фонда. Гражданский кодекс Российской Федерации четко определил нормы, регулирующие права собственности, договор найма жилого помещения,

принципы договорных отношений органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и потребителей.

Государственным комитетом по жилищной и строительной политике (Госстроем РФ) разработан пакет нормативно-методических материалов по реализации концепций реформы жилищно-коммунального хозяйства. В настоящее время обосновывается стратегия реформирования и развития жилищной сферы на среднесрочную и долгосрочную перспективу. В этих документах подчеркивается необходимость формирования договорных экономических взаимоотношений между всеми сторонами процесса эксплуатации, определяется порядок выделения бюджетных средств преимущественно на конкурсной основе, предусматривается формирование и развитие конкурентных начал в данном секторе хозяйствования.

Таким образом, действующая нормативно-правовая база определяет в основном дальнейшее развитие договорных отношений, расширение конкурентных начал в проведении работ и предоставлении услуг потребителям. Но развитие системы договорных и конкурентных отношений в жилищном хозяйстве требует изменения самих подходов к организации этих процессов. Необходимо развитие и совершенствование формы и содержания договоров на обслуживание жилья и поставку коммунальных услуг. В обязательном порядке в них должны содержаться показатели качества обслуживания и порядок оплаты услуг, санкции за нарушение договорных условий как к подрядчикам, так и к заказчикам, а также права и обязанности потребителей. Кроме того, должна быть разработана система правовой и административной ответственности заказчика, предприятий-производителей работ и населения за нарушение договорных обязательств по объему и качеству предоставляемых услуг и их оплате.

Важнейшей функцией службы заказчика является обеспечение надлежащего содержания и ремонта жилищного фонда при наименьших затратах. Для реализации этих функций служба заказчика заключает договоры

на обслуживание жилищного фонда с подрядчиками, контролирует ход выполнения договорных обязательств и принимает выполненные работы. Подбор подрядчиков проводится на конкурсной основе. Оплату работ по договору подряда служба заказчика осуществляет путем аккумуляции на своем счету платежей населения и прочих потребителей жилищно-коммунальных услуг, а также дотаций из городского бюджета на содержание жилищного хозяйства.

Служба заказчика может иметь различный правовой статус: учреждение или муниципальное (государственное) унитарное предприятие, частное предприятие или акционерное общество. Она может формировать собственные управленческие, контрольные и хозяйственные подразделения и выступать в форме управляющих компании. При этом осуществляется передача функции управления жилищным фондом частным компаниям с правом доверительного управления собственностью (траст). В этом случае фирма осуществляет текущее управление и обслуживание жилищного фонда независимо от формы собственности. Владелец фонда принимает эти услуги и выплачивает фирме вознаграждение в соответствии с договором.

Такой вид управления широко распространен за рубежом и может использоваться в условиях России в процессе управления эксплуатацией коллективного и частного жилищного фонда, так как далеко не все владельцы жилья могут выступать в роли эффективных управленцев и непосредственно вступать в договорные взаимоотношения с производителями работ. Конечно, при этом происходит отчуждение средств, направляемых на выполнение функций управления, но эти потери могут с лихвой компенсироваться за счет повышения эффективности управленческих функций, выполняемых более профессионально. Но в любом случае у владельцев жилья есть выбор в отношении целесообразности подключения управляющих компаний, и этот выбор они должны реализовать с позиций эффективности и целесообразности.

Частные фирмы по управлению собственностью в будущем могут составить серьезную конкуренцию муниципальным (государственным) службам заказчика. Помимо выполнения традиционных функций эти фирмы могут предоставлять владельцам и жильцам риэлтерские услуги, уход за квартирой и ее охрану в отсутствие хозяина, сбор и хранение корреспонденции и т. п.

Важной формой развития жилищной системы является расширение коллективных форм владения жилищным фондом. Массовая приватизация квартир в многоэтажных домах определила потребность более эффективного управления этой собственностью, которая в настоящий момент представляет не очень удачное сочетание частной собственности квартир и государственной или муниципальной собственности дома в целом. Чаще всего приватизирована только часть квартир в таких домах, а остальные квартиры остаются в собственности города. Зарубежный и отечественный опыт эффективной эксплуатации таких зданий свидетельствует о целесообразности объединения владельцев жилья для выражения и защиты своих интересов. Материальной формой такого объединения становится кондоминиум, а организационно-правовой формой – товарищество собственников жилья. В соответствии с российским законодательством (Федеральный закон «О товариществах собственников жилья»), под кондоминиумом понимается комплекс недвижимого имущества, включающего земельный участок, расположенное на нем здание и другие объекты, в котором находятся помещения в собственности физических или юридических лиц, а общее имущество (места общего пользования здания и участок с прочими постройками) находится в долевой собственности владельцев жилья. Управление кондоминиумом может осуществляться непосредственно домовладельцем, муниципальной службой заказчика или товариществом собственников жилья (ТСЖ). В свою очередь ТСЖ – это юридическое лицо, представляющее объединение домовладельцев для совместного управления и эксплуатации дома. Оно является

некоммерческой организацией, задача которого заключается не в получении прибыли, а в содержании объектов кондоминиума в соответствии с нормативными требованиями и пожеланиями участников товарищества.

Товарищество собственников жилья имеет право выступать как коллективный собственник. Членом ТСЖ может быть любое физическое или юридическое лицо, которому на праве собственности принадлежит жилое или нежилое помещение в доме. Решение об организации ТСЖ принимается на общем собрании домовладельцев большинством голосов. Преимущества совместного использования кондоминиума и образования ТСЖ основаны на эффективном управлении собственностью по сравнению с системой государственного (муниципального) управления жилищным фондом города. Товарищество самостоятельно или с помощью привлеченных специалистов определяет объемы и периодичность работ, направляет собственные средства на их выполнение и осуществляет функции контроля.

Развитие ТСЖ на базе кондоминиумов представляет собой перспективную для России форму совершенствования управления эксплуатацией жилищного фонда, так как при этом может быть значительно повышена эффективность использования имеющихся ресурсов. Но широкое развитие коллективных форм домовладения требует проведения обоснованной политики со стороны государственных и местных органов власти, а также самоорганизации жителей.

Реформирование системы управления жилищного хозяйства предполагает активное включение населения в работы по содержанию и воспроизводству жилищного фонда и коммунальных систем. Так, в соответствии с Законом «Об основах федеральной жилищной политики», граждане, неправительственные, общественные организации и иные добровольные объединения нанимателей, (арендаторы) и собственников жилых помещений в домах всех форм собственности имеют право участвовать в управлении жилищным фондом по месту жительства с целью защиты своих экономических и социальных прав и интересов, участвовать в выборе эксплуатационных и ремонтных организаций.

В связи с этим особую значимость приобретают вопросы самоорганизации граждан в сфере защиты своих жилищных интересов. В развитых странах борьба людей за улучшение жилищных условий и качество среды проживания известна под термином «жилищное движение». Одним из самых распространенных движений в данной сфере является движение квартиросъемщиков. Например, в Великобритании участие квартиросъемщиков в таком движении считается столь важным, что правительство страны объявило его необходимым условием выделения средств на содержание зданий.

В истории нашего государства также существовали различные организации жителей, решающих свои жилищные вопросы. Примером дореволюционной организации подобного рода может служить «общество благоустройства поселка Левашово Санкт-Петербургской губернии». В 1921 г. в Москве появились жилищные товарищества, а в 1927 г. было уже 11200 таких товариществ. Они просуществовали до начала 30-х годов.

В настоящее время процессы самоорганизации населения в жилищной сфере начинают возрождаться, что связано не только с развитием рыночных отношений, но и с возрастанием роли местного самоуправления. Возникают комитеты и советы общественного самоуправления, которые сначала существовали в статусе домкомов. В 1993 г. в Москве насчитывалось уже 230 таких локальных организаций, объединенных в Ассоциацию комитетов самоуправления Москвы. В Санкт-Петербурге с 1995 г. существует ассоциация ЖСК, жилищных кооперативов и ТСЖ. Отметим, что усиление активности граждан, их самоорганизация в жилищной сфере – это один из важнейших аспектов совершенствования системы управления в данной области.

#### **4.3. Маркетинговый подход к управлению жилищным хозяйством города**

Содержание маркетингового подхода к управлению жилищным хозяйством города. Применение стратегии маркетинга в управлении жилищной сферой города позволяет определить рациональные пути его развития и

повышения качества жизни населения муниципального образования в данной сфере.

Существует множество видов маркетинга (табл. 4.2).

Таблица 4.2 - Классификация маркетинга

Критерии классификации	Виды маркетинга
По характеру производимого продукта	Маркетинг товаров народного потребления Маркетинг продукции производственно-технического назначения Маркетинг идей (нематериальных активов) Маркетинг услуг
По целевой направленности	Маркетинг, ориентируемый на продукт Маркетинг, ориентируемый на потребление
По стратегическим целям	Коммерческий маркетинг Некоммерческий маркетинг
По временному охвату	Тактический маркетинг Стратегический маркетинг

Исходя изданной классификации, целесообразно отметить следующие специфические характеристики маркетинга в жилищном хозяйстве. По характеру производимой продукции он в основном относится к маркетингу услуг, по целевой направленности – к маркетингу, ориентированному на потребителя, по стратегическим целям – к некоммерческому маркетингу, по временному охвату – преимущественно к стратегическому маркетингу.

Маркетинг в жилищном секторе представляет собой процесс управления разработкой услуги доведения их до потребителей, т. е. обеспечение населения нормальными жилищными условиями, коммунальным обслуживанием и т. п.

Следует отметить, что использование маркетинга в сфере услуг отстает как в качественном, так и в количественном отношении от его применения в сфере материального производства. Главные причины этого кроются в исторических

условиях развития маркетинга, а также в так называемой «конкуренции в условиях дефицита», имевшей место в сфере услуг в нашей стране, которая сохраняется во многих отраслях муниципального хозяйства. В условиях ограниченной конкуренции или ее полного отсутствия у производителей и поставщиков услуг не было необходимости использовать маркетинговый подход: изучать мнение потребителей и на основе этого строить свою политику. Но в последние годы в связи с проведением реформ и развитием конкуренции ситуация в этой сфере начинает меняться. Поэтому возникает потребность в маркетинговом управлении жилищным хозяйством.

При формировании маркетингового подхода к управлению жилищным хозяйством необходимо учитывать ряд особенностей данной сферы.

Первая особенность заключается в наличии монополизма в жилищной системе. Эта особенность до недавнего времени практически исключала необходимость развития такого направления, как жилищный маркетинг, т. е. проведение маркетинговых исследований и принятие на его основе управленческих решений в жилищном хозяйстве.

Второй особенностью является высокая социальная значимость и жизненно важный характер работы в жилищной сфере города. Если она не будет соответствовать техническим требованиям содержания жилья, жилищные условия населения ухудшатся, а жилищная проблема в стране обострится. В ряде случаев под угрозой будут поставлены жизнь и здоровье людей.

Третья особенность жилищного хозяйства заключается в локальном характере производства и потребления работ и услуг, а также их незаменимости, невозможности доставки извне, с других территорий. Это значительно сужает возможности как поставщиков услуг, так и потребителей по расширению рынка и поисков вариантов взаимодействия с другими поставщиками и потребителями.

Четвертая особенность – высокий уровень комплексности данной сферы, что выражается в необходимости одновременной увязки функционирования

жилищных организаций в единой технологической цепочке с другими предприятиями коммунального обслуживания. Поэтому необходимо прогнозировать влияние принимаемых управленческих решений на ситуацию, складывающуюся в других отраслях .

Непосредственная связь производства услуг с их потребителями в жилищном хозяйстве также определяет некоторые особенности применения методов маркетинга. В организациях данной сферы маркетинг должен быть социально направленным, т. е. необходимо основное внимание уделять изучению мнения потребителей и в полной мере осуществлять принцип «обратной связи».

Определяющее влияние социальных факторов обуславливает еще одну особенность жилищного хозяйства – специфичность критериев оценки эффективности функционирования жилищной системы. Такие характерные для сферы производства экономические критерии эффективности, как рентабельность, производительность, фондоотдача и др., зачастую оказываются не определяющими в этих организациях. При анализе работы предприятий этой сферы необходимо учитывать не только экономический эффект, но и социально-экономический, а также чисто социальный эффект. Главной целью должно быть улучшение качества обслуживания населения, наиболее полный учет его потребностей и уже посредством этого улучшение финансовых показателей работы предприятий. Поэтому при оценке эффективности маркетинга на предприятиях жилищной системы необходимо анализировать, какое влияние оказали проведенные мероприятия на качество жизни населения, на социально-экономическую ситуацию обслуживаемой территории.

Важнейшим направлением проведения маркетинговой политики в управлении жилищным хозяйством является разработка и выбор маркетинговых управленческих стратегий, направленных на повышение качества и эффективности деятельности муниципального хозяйства, в

частности стратегии балансирования спроса и предложения услуг с учетом специфики муниципального хозяйства.

В отношении спроса применяются следующие стратегии.

- 1) Система резервирования. Потребитель заказывает услугу заранее на фиксированную дату, а иногда и заблаговременно оплачивает ее будущее выполнение. Ее применение возможно в жилищном хозяйстве при оказании платных услуг по выполнению ремонта помещений, установки сантехники и т.п.
- 2) Стимулирование спроса в периоды его традиционного спада (сезонный, по дням недели, по времени суток и т. д.). Здесь предусматривается проведение рекламной и пропагандистской деятельности, а также дифференциация цен и тарифов, например, путем установления льготных тарифов на пользование электроэнергией в ночные часы и т. п.
- 3) Дополнительные услуги. В периоды максимального спроса целесообразно предлагать дополнительные и альтернативные услуги для клиентов. Таким образом сокращается нагрузка на дефицитные виды услуг, и спрос потребителей в целом становится более равномерным. К примеру, организация работ по укреплению дверей и установке дополнительных замков, охранной сигнализации, прямой диспетчерской связи с ремонтными службами и т. п.

В отношении предложения применяются следующие стратегии.

1) Наем временных работников в периоды высокого спроса на услуги муниципального жилищного хозяйства. Например, жилищно-коммунальные организации должны нанимать дополнительное количество рабочих в зимний период для уборки территории от снега и льда, сброса снега с крыш, для обеспечения бесперебойного движения транспорта и безопасности людей.

2) Эффективное использование времени. Имеется в виду ранжирование важности принимаемых решений и выделение первоочередных работ.

Особенно это характерно в период природных катаклизмов, при наступлении отопительного сезона и в других случаях.

3) Участие потребителей в деятельности жилищного хозяйства – организация и стимулирование жителей населенных пунктов к участию в работах. По обеспечению чистоты и благоустройства территории и жилых помещений. Дополнительные усилия и небольшие средства, выделяемые муниципалитетами на эти цели, могут дать значительный социальный и экономический эффект в муниципальном образовании.

4) Совместные услуги – организация совместной деятельности ряда небольших организаций различных форм собственности в жилищном хозяйстве. Речь идет о совместном использовании дорогостоящей техники и оборудования, о выполнении ряда работ и видов деятельности, обременительных для отдельных организаций. Например, совместное использование дорогостоящей уборочной техники, сооружение общих складских помещений и др.

Условия будущего роста. В жилищной сфере могут найти достаточно широкое использование как малые, так и крупные фирмы и организации. Повышение надежности деятельности организации во многом зависит от возможностей ее роста и расширения деятельности как в данной области, так и в смежных отраслях. Поэтому столь важно в рамках стратегии роста создать необходимые условия для ее стимулирования и реализации, для чего принимаются соответствующие экономико-организационные, правовые и социально-психологические решения – концентрация усилий в данном сегменте, совершенствование товаров, освоение новых рынков и т. д.

Основные направления маркетинговой деятельности в жилищной системе. Использование методов маркетинга в управлении жилищным хозяйством имеет ряд общих характеристик и особенностей, обусловленных разнообразием деятельности в данной сфере.

В комплексе маркетинга выделяются три направления деятельности.

а) Работа по изучению внешней среды и исследованию рынков (изучение рынков потребителей и потенциальных потребителей, конкурентов, поставщиков, подрядчиков и т. д.).

б) Аналитическая деятельность по статистической обработке данных, сегментированию рынка, позиционированию продукции и услуги на рынке, построение прогнозов, моделирование непредвиденных ситуаций.

с) Работа по «коррекции» поведения на рынке, которая подразумевает рекламную деятельность, пропаганду, сервис, деятельность по совершенствованию качества и ассортимента работ, разработку новых видов услуг и т. п.

Информационная система маркетинга включает системы сбора, анализа, хранения и распространения информации. Первый компонент системы – это маркетинговая среда, т. е. информационные каналы, позиции конкурентов, настроение общественности, влияние макросферы и т. д., второй компонент – это собственно информационная система маркетинга. В нее входят: внутренняя система данных; маркетинговая система связей; система исследований маркетинга; аналитическая маркетинговая система. Третий компонент – это управление маркетингом, которое аккумулирует всю полученную информацию и создает основу для планирования, организации и контроля на уровне отдельных предприятий и жилищного хозяйства в целом.

В рамках данного направления маркетинговой деятельности одним из важнейших моментов является изучение рынка реальных и потенциальных потребителей. Основными понятиями в маркетинге являются нужды, потребности, спрос и предложение продукции и услуг в муниципальном хозяйстве. Человеческие нужды представляют собой базовые условия существования человека (пища, одежда, тепло, вода и т. п.). Человеческие потребности – это форма желания удовлетворения базовых нужд. В отличие от нужды, которая присуща человеку по природе, потребность может видоизменяться и формироваться. Спрос – это платежеспособная потребность.

В муниципальном секторе нередко смешиваются эти понятия. В результате формулируется тезис о полном удовлетворении всех потребностей жителей, что явно невозможно, так как потребности безграничны. Например, потребность в качественном жилье и жилищно-коммунальном обслуживании населения может быть очень высокой, а реальный спрос на жилье и соответствующий уровень технического содержания жилья оставаться крайне низким.

Значительному разрыву спроса и потребностей в жилищной сфере способствовали политика бесплатного распределения жилья и низкие тарифы на жилищно-коммунальные услуги в советское время и отсутствие реальных возможностей решения жилищной проблемы значительной части населения в современный период. В результате мы имеем завышенные потребности в жилищном секторе и заниженный спрос, что затрудняет возможности развития предприятий муниципального хозяйства. Тем не менее необходимо учесть, что потребности и соответствующий спрос формируются и потому на уровне муниципальных службы и конкретных предприятий необходимы значительные усилия по формированию потребностей и соответствующего спроса в муниципальном хозяйстве и сокращению разрыва между ними.

Основные стадии процесса маркетингового исследования следующие:

- обоснование проблем и определение целей исследования;
- выбор методов исследования;
- проведение исследовательских изысканий;
- анализ собранной информации;
- обоснование выводов и предложений.

Все стадии исследовательских изысканий представляются важными и необходимыми. Так, очень существенным моментом является формулировка проблемы и выбор цели исследования. Если предмет исследования четко не определен, то результаты исследования могут дать неверные показатели и ввести руководство организации в заблуждение. На этапе выбора метода исследования рассматривается и применяется широкий инструментарий

маркетинговых исследований. На стадии маркетинговых разработок проводятся многочисленные мероприятия по разработке и реализации маркетинговых стратегий. Затем осуществляется обработка и анализ полученных сведений и формулируются соответствующие выводы и обобщения.

При систематизации результатов анализа макросреды по основным блокам внешнего воздействия становится очевидным, какие возможности открываются перед предприятиями или отраслями муниципального хозяйства, какие опасности им угрожают.

Анализ среды становится частью процесса разработки маркетинговой стратегии, поскольку помогает предусмотреть будущее развитие событий.

Самый сложный процесс аналитической работы – это прогнозирование среды. Долгосрочный прогноз может определить основные возможности и предвидеть риск. Существует несколько способов прогнозирования.

**Экстраполяция тенденций.** Использование этого метода корректно лишь при условии, что факторы, определяющие тенденции, будут иметь место в будущем. В наше непредсказуемое время экстраполяция возможна лишь в коротком временном промежутке. В то же время достоинство метода состоит в том, что он заставляет предприятия и отрасли муниципального хозяйства фиксировать и изучать тенденции. На основании накопленных статистических данных с использованием метода экстраполяции можно получить информацию о том, как будет развиваться тот или иной процесс в дальнейшем.

**Метод консенсуса,** или метод Дельфи, исходит из посылки, что комбинированное мнение нескольких экспертов дает более приемлемый прогноз, чем прогноз одного эксперта. Используя этот метод, предприятия или отраслевые структуры муниципального хозяйства могли бы получить правдоподобную картину будущего. Метод Дельфи имеет ряд преимуществ: дает целый спектр мнений; его легко организовать; с его помощью можно ознакомиться с мнениями представителей разных регионов; эксперты не знакомы и не воздействуют на мнения друг друга. Вместе с тем метод

консенсуса имеет существенный недостаток: представляет мнение о том, что может произойти, а не утверждение о том, что произойдет.

**Метод матриц.** На основе полученных материалов составляется список событий или тенденций, потом они ранжируются по степени вероятности и сопоставляются попарно, с тем чтобы выявить, будет ли перекрестное воздействие позитивно, нейтрально или негативно.

Существует множество методик для анализа маркетинговых данных и проблем. Некоторые методики предполагают применение математических моделей, и обработка данных в этом случае производится при помощи персонального компьютера.

На основе результатов, полученных в ходе обработки информации, составляется так называемый отчет. В нем должно содержаться следующее: цель и основной вопрос исследования, текст вопросника или содержание эксперимента, характеристика объекта, количественные и качественные результаты, четкое представление и использование данных исследования и рекомендации к действию. Одной из целей составления такого отчета является то, что к нему можно периодически обращаться и анализировать, правильно ли были предприняты те или иные действия на основе собранной информации и т. д.

Организация маркетинговой деятельности в управлении жилищным хозяйством. Социально ориентированный маркетинг предполагает, что главная задача предприятий жилищного хозяйства – определять нужды, потребности и интересы их клиентов, приспособлять организацию к их удовлетворению, что способствует сохранению или повышению благополучия потребителей и общества и обеспечивает долгосрочные выгоды.

В настоящее время на большинстве предприятий жилищного хозяйства наблюдается ситуация, при которой руководители плохо представляют себе, что такое маркетинг и специфику маркетинговых услуг, а предприятия в то же время крайне нуждаются в эффективной маркетинговой программе.

Важным этапом в маркетинговой деятельности предприятий является выявление специфических проблем, связанных с маркетингом. Маркетинговые проблемы можно выявить тремя путями:

- составление перечня маркетинговых проблем;
- обсуждение уровня требований к различным услугам и службам и анализ действующих служб и оказываемых услуг;
- проведение маркетинговой ревизии.

Перечень маркетинговых проблем включает ситуации, связанные как с настоящими, так и с будущими проблемами предприятия. Руководители предприятия изучают списки проблем, подготовленные экспертами, и выявляют решение проблемы. Руководители обычно знают желаемый для них самих уровень требований. Желаемый уровень – это объект маркетинга. Действительный уровень может быть ниже, равен или выше желаемого. Задача заключается в том, чтобы оказать влияние на уровень, характер требований и помочь предприятию достичь цели. Область проблем – это пространство между желаемым и действительным уровнем требований.

Чтобы узнать, какие проблемы требуют первоочередного решения, надо произвести их ранжирование. Наиболее распространены два метода:

- квалитетрический метод, в соответствии с которым определяется балльная оценка состояния проблемы и умножается на ее значимость (в процентах);
- метод попарного сравнения, заключающийся в поочередном сопоставлении двух проблем и установлении между ними приоритетной.

Первый способ более прост и его можно использовать при опросе как профессионалов, так и жителей муниципального образования. Однако для корректного применения квалитетрического метода необходимо оценить значимость каждой из рассматриваемых проблем по отношению к другим, что является достаточно сложной задачей.

Достоинством второго метода является относительная простота процесса сравнения, хотя и здесь имеются некоторые сложности технического характера, например, необходимость применения большого опросного листа и т. п.

На основе полученных результатов можно принимать управленческие решения в области развития муниципального хозяйства, основываясь на мнении населения и экспертов.

Важнейшей функцией управления маркетингом является его планирование. Применительно к маркетингу планирование предусматривает нахождение соответствия между целями и ресурсами предприятий и организаций жилищного хозяйства с учетом изменяющихся факторов внешней среды и возможностей данной сферы.

Планирование комплекса маркетинга предусматривает анализ среды и ее прогнозирование, выявление сильных и слабых сторон жилищного хозяйства, определение миссии, целей и задач маркетингового подхода, формулировку маркетинговой стратегии, сбор и анализ полученных информационных материалов, а также введение системы контроля за проведением запланированных мероприятий и, наконец, обобщение и анализ полученных в ходе маркетинговой работы сведений.

Особое значение имеет этап маркетингового планирования, называемый SWOT-анализом, с помощью которого проводится исследование ресурсов и возможностей муниципального хозяйства, определяются рыночные характеристики, настроения жителей, состояние внешней среды. Этот анализ предполагает определение сильных и слабых сторон системы, а также возможностей и опасностей, содержащихся в среде.

В рамках SWOT-анализа рекомендуется проводить анализ ресурсных возможностей организации. Определив позиции по каждому элементу ресурсов, целесообразно выделить возможности, опирающиеся на устойчивое ресурсобеспечение, а также уточнить позиции, по которым ресурсов явно недостаточно или они вообще отсутствуют.

На основе проводимого анализа составляется маркетинговая программа жилищной организации. В соответствии с данной программой предусматривается проведение текущего состояния ресурсов и оценка влияния факторов внешней среды с учетом рыночных характеристик, а также разработка мер по достижению конкурентной позиции организации в рыночной среде.

## **КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Назовите основные виды работ по содержанию, ремонту и преобразованию жилищного фонда.
2. Поясните схематично процесс управления жилищной сферой.
3. Функции основных участников эксплуатационного процесса.
4. Виды маркетинга в управлении жилищным хозяйством города.
5. Какие стратегии применяются в отношении спроса?
6. Какие стратегии применяются в отношении предложения?

## **Тест**

**1. Процессутраты технико-эксплуатационных характеристик называется**

**..... износом.**

- а) физическим
- б) функциональным
- в) материальным
- г) фактическим

**2. Какого осмотра жилья не бывает?**

- а) частичного
- б) общего
- в) технического
- г) внеочередного

**3. Какая форма преобразования жилищного фонда обеспечивает улучшение функционально-потребительских качеств жилых помещений?**

- а) модернизация
- б) санитарное содержание
- в) техническое обслуживание
- г) капитальный ремонт

**4. Передача функции управления жилищным фондом частным компаниям осуществляется с правом:**

- а) хозяйственного ведения
- б) частичного управления
- в) доверительного управления
- г) оперативного управления

**5. ТСЖ – это:**

- а) территория собственников жилья
- б) товарищество самоуправления жильем
- в) территория совместной жилплощади
- г) товарищество собственников жилья

**6. Что не относится к виду маркетинга по продукту производимого продукта?**

- а) коммерческий маркетинг
- б) маркетинг услуг
- в) маркетинг идей
- г) маркетинг товаров народного потребления

**7. Система резервирования применяется в стратегии:**

- а) спроса
- б) предложения
- в) спроса и предложения
- г) не применяется нигде

## **Тема 5. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ**

### **5.1. Понятие и роль стратегического управления**

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

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

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

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

В процессе стратегического управления необходимо ответить на важнейшие вопросы развития системы: Что, Как и для Кого? Это означает, что надо определить сферу применения своих усилий и оценить целесообразность

того или иного вида деятельности в соответствующем сегменте рынка. Далее необходимо обосновать способ организации выбранного дела, включая источники и механизмы привлечения ресурсов, применяемые технологии, технические средства и т. п. Продумать механизм распределения результатов деятельности между всеми участниками управленческого процесса, и, в частности, обосновать распределение доходов между сферой накопления и потребления. Отметим, что в условиях свободного или относительно свободного рынка стратегические вопросы определения курса организации решаются в зависимости от складывающихся рыночных параметров. На централизованно регулируемом рынке приоритетные сферы деятельности задают властные органы управления, но способ выделения приоритетных сфер должен быть преимущественно экономический, а не административный, т. е. основан на стимулах, а не на принуждении.

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

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

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

Миссия – это важнейшая цель управления в любой сфере деятельности, которая определяет его предназначение, принципы организации и направленность действий. В административной экономике определения миссии на уровне территориальных образований и конкретных организаций не требовалось и даже запрещалось, так как целевую функцию для каждой территории и организации формулировало государство с помощью мощного управленческого аппарата. При переходе к рыночной экономике миссию необходимо определять на всех уровнях управления, включая региональный и муниципальный.

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

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

- максимально полное обеспечение учета интересов населения в решении важнейших вопросов развития жилищного хозяйства;
- разработка экономически рациональной системы взаимоотношений между всеми участниками хозяйственного процесса на правовой основе;
- активное включение противозатратных рычагов хозяйствования;

– внедрение экономических стимулов повышения качества работ и услуг в жилищном хозяйстве;

– обеспечение надежности и устойчивости инженерных систем в домах (водо-, газо-, электро- и теплоснабжения, канализационная система и др.);

– обеспечение устойчивого ресурсобеспечения жилищного комплекса за счет привлечения централизованных и нецентрализованных источников финансирования, развития материально-технической базы и улучшения системы подготовки кадров.

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

В связи с многообразием деятельности в области управления жилищным хозяйством целесообразна разработка системы целей и их упорядочение. Классификация целей позволяет конкретизировать задачу целеполагания и использовать соответствующие методы для их достижения. Рекомендуемая классификация целей в жилищном хозяйстве представлена в табл. 4.2.

Таблица 4.2 - Классификация целей управления городским хозяйством

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

Цели в управлении жилищным хозяйством настолько многообразны, что без их комплексной и системной иерархии и упорядочения не обойтись. Поэтому возникает необходимость формирования «дерева целей», для чего осуществляется их последовательная декомпозиция. Принципиальная схема «дерева целей» представлена на рис. 8.

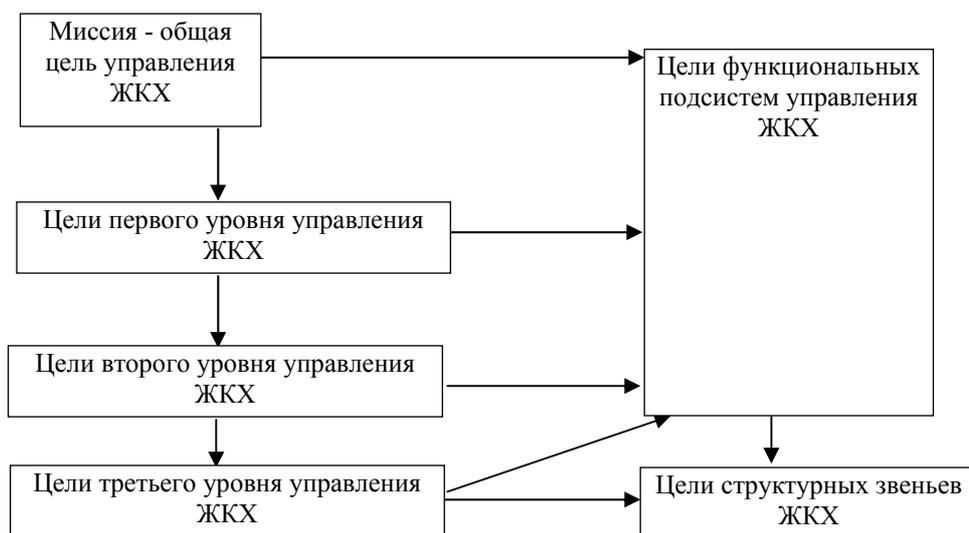


Рис. 8. «Дерево целей» в системе управления жилищным хозяйством (ЖХ)

Основные требования, учитываемые при разработке «дерева целей»:

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

Разработка «дерева целей» позволяет четко ориентировать организацию в целом и ее структурные подразделения на достижение заданных результатов

развития, сформулировать перечень конкретных задач и создать условия для их эффективного решения.

Важным аспектом методологии управления является изучение управленческих функций. Функции управления определяют типичное содержание различных видов управленческих решений, которые характеризуются однородностью целей, действий и способов их реализации. Они определяют общие задачи и направления управленческой деятельности.

Важнейшими функциями управления жилищным хозяйством служат: прогнозирование и планирование, организация и регулирование, контроль и анализ. Кроме того, необходимо учитывать и такие функции управления, как целеполагание, мотивация, делегирование прав и др. Виды и содержание основных управленческих функций приведены в табл. 4.3.

Таблица 4.3 - Основные функции управления жилищным хозяйством

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

Основными функциональными подсистемами стратегического управления жилищным хозяйством являются следующие: маркетинговая деятельность, программно-плановая и финансово-инвестиционная деятельность, инновационное управление, организация контроля за реализацией

управленческих решений и ряд других. По каждой из них формулируются конкретные целевые установки и показатели, отражающие общую цель развития системы.

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

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

Основными элементами концепции стратегического управления служат цели, учет факторов внешней среды, реальная оценка и максимальное

использование потенциала организации, механизм реализации принятых решений. Это означает, что при формировании системы стратегического управления необходимо предусмотреть разработку целевого блока, ориентированного на разрешение имеющейся проблемной ситуации организации, на прогнозирование факторов внешней среды и максимально возможного использования имеющихся ресурсов организации. Эффективность разработанной концепции во многом будет зависеть от механизма ее реализации, включающего целый ряд обеспечивающих блоков и подсистем: нормативно-правовой, научно-методической, финансово-экономической, организационной, информационной, кадровой. Важнейшие элементы концепции представлены на рис. 9.



Рис. 9, Основные элементы концепции стратегического управления

Результаты стратегического управления – определение стратегического курса системы (объекта, организации), выбор технологии деятельности, определение внутренней структуры, требования к персоналу, мотивация деятельности, источники ресурсов развития, механизм реализации стратегии. Главным результатом стратегии в жилищном хозяйстве является определение стратегической позиции, обеспечивающей жизнеспособность функционирования и развития системы в окружающей среде.

Процесс стратегического управления представляет собой последовательные этапы формирования и реализации стратегического плана

организации. Поэтому нередко для обозначения процесса управления используются термины «планирование стратегии», или «стратегическое планирование». Стратегическое управление – это определение миссии и целей системы, выбора стратегического курса и обоснование путей его реализации.

На рис. 10 представлены основные этапы формирования и реализации стратегии организации.



Рис. 10 Схема процессов стратегического управления

На первоначальном этапе «Миссия и цели организации» определяются предназначение и важнейшие ориентиры развития организации, рассчитываются целевые показатели на расчетный период. Этап «Оценка факторов внешней среды» направлен на учет нерегулируемых факторов. «Анализ сильных и слабых сторон организации» позволяет оценить имеющийся потенциал и степень его использования. На этапе «Формирование стратегических альтернатив и выбор варианта стратегии» осуществляется формирование, сопоставление и выбор наиболее эффективного управленческого решения. Этап «Управление реализацией стратегии» представляет собой комплекс мер по разработке и внедрению стратегических решений. «Оценка реализации стратегии и предложения по корректировке курса» включает определение эффективности реализованных мероприятий, разработку и обобщение аналитических материалов и формулировку предложений по корректировке стратегического курса организации.

Анализ внешних и внутренних условий формирования стратегии развития жилищного хозяйства. Анализ внешних и внутренних условий

функционирования жилищного хозяйства необходим для выявления потенциальных возможностей и угроз его существованию, а также его способности адаптироваться к изменяющейся ситуации во внешней среде.

К внешним условиям относятся:

– экономические, отражающие макроэкономические процессы и тенденции на уровне страны, региона, города;

– технологические (инновационные), отражающие достигнутый уровень и потенциальные возможности развития технологии, техники, методов управления и других нововведений;

– политические, отражающие политическую ситуацию в стране, регионе, муниципальном образовании;

– социальные, отражающие уровень социально-культурного развития и поведения всех участников муниципальной хозяйственной деятельности, включая принятые установки, жизненные ценности и традиции поведения, культуру управления и труда и др.;

– международные, отражающие международные процессы, имеющие отношение к муниципальному хозяйству. Для оценки влияния факторов внешней среды на принятие стратегических решений целесообразно упорядочить данный процесс и свести полученные результаты в табличную форму (табл. 4.4).

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

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

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

- ассортимент и качество предоставляемой продукции (услуг) жилищного хозяйства;

- демографическая статистика потребителей, включая их возрастной состав и социальный статус, а также уровень доходов по группам (для населения), структура потребителей и др.;

- оценка уровня обслуживания потребителей; организация процесса разработки новой продукции и услуг с учетом запросов потребителей;

- оценка реализации продукции (услуг) предприятий жилищного хозяйства; оценка эффективности использования ресурсов;

- взаимосвязь затрат и результатов деятельности;

- оценка финансового положения жилищного хозяйства, в том числе определение источников финансовых ресурсов, направляемых на его развитие, и механизмов их привлечения;

- анализ хозяйственной деятельности жилищной организации, в том числе уровень затрат и возможности их снижения, степень использования современных материалов и технических систем, характер используемых технологий и оборудования, качество работ и услуг, оценка эффективности планирования и организации производственного процесса;

- оценка уровня работников жилищного хозяйства, в том числе оценка компетентности специалистов и руководящих работников, эффективность системы повышения квалификации и переподготовки работников, наличие системы оценки труда, определение эффективности организационной структуры.

В результате анализа выявляются сильные и слабые стороны жилищного хозяйства и степень его соответствия внешним условиям и факторам. Если степень соответствия недостаточна, то необходимы внутренние преобразования с целью эффективного использования всех имеющихся ресурсов и возможностей.

Итоги анализа оценки достигнутого уровня развития жилищного хозяйства количественно оцениваются по данным, приведенные в табл. 4.5.

Таблица 4.5 - Оценка достигнутого уровня жилищной организации

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

Отметим, что при оценке достигнутого уровня развития муниципального хозяйства целесообразно рассчитывать значение важнейших параметров в натуральных и относительных величинах. При конкретных расчетах рекомендуется пользоваться единой шкалой относительной оценки для сопоставимости результатов.

Оценка потенциала жилищной организации проводится по аналогичной схеме с учетом максимальных возможностей использования имеющихся ресурсов в сложившихся социально-экономических условиях (табл. 4.6).

Таблица 4.6- Оценка потенциала жилищной организации

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

## 5.2. Формирование стратегических альтернатив и выбор стратегии жилищной организации

Проанализировав факторы внешней среды и возможности жилищного хозяйства, необходимо перейти к этапу формирования и выбора стратегических решений.

Проблема выбора является важнейшей экономической проблемой. Она возникает практически в любой экономической задаче, но особую важность приобретает в задачах стратегического управления. Это связано с широкой вариантноностью стратегического выбора, а также со значительным влиянием стратегического курса организации на конечный результат деятельности. Варианты решения задачи имеют определенные параметры, характеризующие их содержание и результативность. Важнейшими экономическими параметрами являются эффект и затраты. В качестве эффекта рассматриваются возможные результаты деятельности ремонтно-эксплуатационной организации (уровень обеспечения потребителей, уровень дохода, прибыль, достижение заданных

целей и т. п.). Затраты характеризуют требуемые объемы ресурсов: финансовых, трудовых, материальных, информационных и др.

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

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

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

В общем виде экономико-математическая модель выбора наилучшего варианта представлена ниже:

$$\sum_j O_j X_j \longrightarrow \max \quad (1)$$

$$\text{или } \sum_j c_j x_j \leq K \quad (2),$$

где:

$j$  – номер варианта стратегии;

$O_j$  – оценка эффективности варианта  $j$ ;

$X_j$  – искомый параметр  $j$ -го варианта стратегии;

$C_j$  – удельный расход ресурсов на единицу параметра;

$K$  – допустимый расход ресурсов.

Основная задача, решаемая при разработке стратегии развития жилищной организации, состоит в активизации его сильных позиций и ограничении слабых сторон с тем, чтобы разумно встретить изменения внешней среды и максимально полно использовать имеющиеся ресурсы. Но стратегии могут быть самыми различными и значительно отличаться друг от друга. Рассмотрим классификацию стратегий, цель которой – представить всю полноту возможных стратегических решений (табл. 4.7).

Таблица 4.7- Классификация стратегий жилищной организации

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

Помимо перечисленных вариантов стратегий на практике нередко встречаются различные сочетания стратегических подходов, чем обеспечивается более гибкое реагирование на изменение внешних условий хозяйствования и внутренних возможностей жилищного хозяйства.

После рассмотрения и оценки вариантов стратегических альтернатив необходимо выбрать наилучшее решение. Отбор должен проводиться с учетом важнейших факторов, наличия ресурсов и принятого критерия. Суть выбора заключается в оценке вариантов и в определении наилучшего. Оценку вариантов целесообразно производить по форме, представленной в табл. 4.8.

Таблица 4.8 – Оценка возможных стратегических вариантов развития жилищной организации

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

Отобранные стратегические варианты должны быть экономически эффективными, т. е. обеспечивать достижение стратегических целей с наименьшими затратами, а также минимизировать риски социального, экономического, политического, техногенного и экологического характера.

Применительно к жилищной организации выбор рациональной стратегии поведения на складывающемся рынке может представлять собой обоснование стратегии интенсивного или интеграционного роста с учетом методов ценовой или продуктовой политики.

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

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

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

Далее конкретизируются и уточняются цели и задачи отдельных структурных звеньев организации, осуществляются делегированием им полномочий и ответственности. Важным вопросом является организация системы мотивации структурных звеньев и отдельных работников организации. Обоснованная мотивация является непременным условием успеха в реализации стратегии.

В процессе проведения в жизнь стратегических планов особое значение имеет разработка системы оценки и контроля за реализацией принимаемых решений. Налаживание механизма постоянного контроля целесообразно осуществлять через систему управленческого мониторинга, позволяющего не

только отслеживать ход претворения в жизнь намеченных мер, но и эффективно регулировать процесс, устраняя возможные отклонения от заданного режима функционирования системы. Основные этапы процесса реализации стратегии представлены на рис. 11.

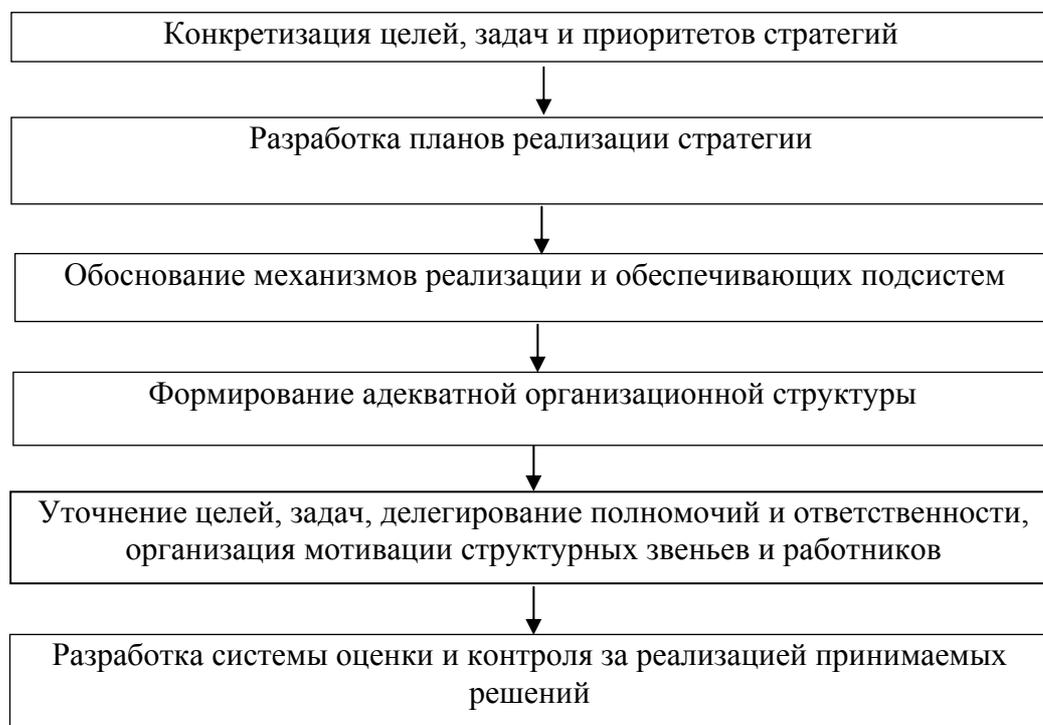


Рис. 11. Основные этапы процесса реализации стратегии

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы основные виды работ по содержанию и ремонту жилищного фонда?
2. В чем заключается организация осмотров и ремонтов жилых зданий?
3. Охарактеризуйте состояние и проблемы развития жилищного хозяйства в городах страны.
4. Изложите содержание административной системы управления жилищным хозяйством города.
5. Каково содержание системы управления жилищным хозяйством в условиях реформы?

6. Каковы особенности формирования системы «заказчик-подрядчик» в жилищном хозяйстве?
7. Охарактеризуйте развитие договорных отношений в жилищном хозяйстве.
8. Как формируется конкурентная среда в жилищной системе города?
9. В чем заключаются проблемы и задачи формирования коллективных форм управления жильем: кондоминиумов и товариществ собственников жилья?
10. Как осуществляется самоорганизация граждан в жилищной сфере города?
11. Дайте классификацию маркетинга.
12. Каковы особенности маркетинга в сфере услуг?
13. Дайте классификацию стратегии балансирования спроса и предложения услуг в жилищном хозяйстве?
14. Каковы основные направления маркетинговой деятельности в жилищной сфере?
15. Назовите важнейшие стадии процесса маркетингового исследования.
16. Каковы основные направления маркетинговой деятельности в жилищной сфере?
17. Изложите суть планирования маркетинга в жилищной сфере.
18. Какова структура маркетинговой программы жилищной организации?
19. В чем заключается маркетинговый подход к управлению жилищным хозяйством?
20. Дайте определение понятию «стратегическое управление» и охарактеризуйте его.
21. В чем заключается процесс стратегического управления?
22. Изложите содержание концепций стратегического управления.
23. В чем заключается процесс стратегического управления?

24. Как производится оценка внешних факторов и условий функционирования ремонтно-эксплуатационной организации?

25. Как оценить достигнутый уровень и потенциал ремонтно-эксплуатационной организации?

26. Дайте классификацию стратегий ремонтно-эксплуатационной организации.

27. Как формируются стратегические альтернативы и выбирайте рациональный вариант стратегии?

28. Изложите содержание процесса реализации стратегии.

### Тест

**1. Что не является одним из элементов структуры миссии ЖКХ?**

- а) товар
- б) цена
- в) сбыт
- г) предложение

**2. Какое из требований, учитываемых при разработке «дерева целей» сформулировано неправильно?**

- а) миссия содержит описание конечного результата управленческого процесса
- б) реализация подцелей обеспечивает достижение цели более высокого порядка
- в) формулировки целей содержат желаемые результаты, а не способы их достижения
- г) подцели каждого уровня зависят друг от друга

**3. Что не является функцией управления жилищным хозяйством?**

- а) прогнозирование
- б) планирование
- в) организация
- г) перераспределение

**4. Какая стратегия жилищной организации относится к признаку классификации «выполняемая функция»?**

- а) стратегия роста
- б) стратегия стабилизации
- в) инновационная стратегия
- г) общая стратегия

**5. Какая стратегия организации относится к признаку классификации «направление развития жилищного хозяйства»?**

- а) стратегия стабилизации
- б) частная стратегия
- в) кадровая стратегия
- г) финансовая стратегия

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Боголюбов, В. С. Управление развитием жилищной сферы в условиях реформирования ЖКХ / В. С. Боголюбов, Н. В. Васильева. – СПб. : СПбГИЭА, 1997.
2. Боголюбов, В. С. Совершенствование экономических отношений в жилищной сфере : учеб. пособие / В. С. Боголюбов, Н. В. Васильева. – СПб. : СПбГИЗА, 1999.
3. Виханский, О. С. Стратегическое управление : учебник / О. С. Виханский. – М. : Гардарика, 1999.
4. Котлер, Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер. – СПб. : Коруна, 1994.
5. Кондратьева, М. Н. Жилищно-коммунальное хозяйство в системе местного самоуправления / М. Н. Кондратьева. – УлГТУ, 2008.
6. Коробко, В. И. Экономика городского хозяйства : учебное пособие / В. И. Коробко. – М. : Издательский центр «Академия», 2006.
7. Любарская, М. А. Совершенствование управления предприятиями жилищно-коммунального хозяйства в условиях адаптации к рынку / М. А. Любарская. Автореф. дис. к. э. н. – СПб., 1998.
8. Стратегическое планирование : учебник / Под ред. Э. А. Уткина. — М. : Экмос, 1998.
9. Управление организацией : учеб. пособие / Под ред. А. Г. Поршнева, З. П. Румянцевой и Н. А. Саломатина. – М. : ИНФРА-М, 1998.
10. Чекалин, В. С. Экономика городского хозяйства : учеб. пособие. — СПб. : СПбГИЭА, 1999.
11. Чернышев, Л. Н. Формирование рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве / Л. Н. Чернышев. – М. : МЦФЭР, 1996.
12. Чернышев, Л. Н. Экономика городского хозяйства / Л. Н. Чернышев. – М. : Изд-во «Люберецкая газета», 1999.

Учебное издание

КОНДРАТЬЕВА Мария Николаевна

**Организация и управление  
жилищно-коммунальным хозяйством**

*Учебное пособие*

Редактор Штаева М.

ЛР №020640 от 22.10.97.

Подписано в печать 26.05.2009. Формат 60×84/16.

Усл. печ. л. 9,3. Тираж 50 экз. Заказ №635.

Ульяновский государственный технический университет  
432027, г. Ульяновск, ул. Сев. Венец, 32.

Типография УлГТУ, 432027, г. Ульяновск, ул. Сев. Венец, 32.