

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Самарский государственный экономический университет»
Сызранский филиал

УТВЕРЖДЕНО
Ученым советом Университета
(протокол № 11 от 16.06.2016г.)

РАБОЧАЯ ПРОГРАММА
по дисциплине

Наименование дисциплины: «**Управление жилищно-коммунальным комплексом**»

Направление подготовки: 38.03.01 «Экономика»

Образовательные программы – Экономика и управление в государственной и муниципальной сферах

Методический отдел УМУ

« 16 » 06 2016 г.
_____/_____/

Научная библиотека СГЭУ

« 16 » 06 2016 г.
_____/_____/

Рассмотрено к утверждению
на заседании кафедры

(протокол № 10 от 18.05.2016г.)
зав. кафедрой

_____/_____/

Размещено в ЭИОС СГЭУ

Рег.№ 2017, 1257

« 03 » сентября 20 17 г.

Начальник ОДОТиЭО _____ /Горбатов С.В./

Квалификация (степень) выпускника - бакалавр

Самара 2016

Содержание

	Стр.
1. Цели и задачи дисциплины.	3
2. Место дисциплины в структуре ОП.	3
3. Планируемые результаты обучения по дисциплине.	3
4. Объем и виды учебной работы.	5
5. Содержание дисциплины.	5
6. Методические указания по освоению дисциплины.	8
7. Фонд оценочных средств для проведения промежуточной аттестации по дисциплине.	45
8. Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины.	54
9. Материально-техническое обеспечение дисциплины.	55

1. Цели и задачи дисциплины

Рабочая программа по дисциплине «Управление жилищно-коммунальным комплексом» разработана в соответствии с требованиями ФГОС ВО, компетентностным подходом, реализуемым в системе высшего образования.

Целью дисциплины «Управление ЖКК» является получение студентами теоретических знаний и практических навыков, позволяющих:

- формировать у студентов теоретические знания и практические навыки, необходимых для решения задач по управлению жилищно-коммунальным комплексом (ЖКК).

В соответствии с поставленными целями преподавание дисциплины реализует следующие задачи:

- определить роль федеральных, региональных и муниципальных органов в системе управления жилищно-коммунальным комплексом;
- ознакомить студентов с составом, структурой и состоянием жилищно-коммунального комплекса;
- изучить направления реформирования комплекса;
- выработать навыки управления жилищно-коммунальным комплексом;
- сформировать представление о нормативно - правовом обеспечении управления ЖКК;
- освоить новые формы и методы управления многоквартирным жилищным фондом.

2. Место дисциплины в структуре ОП

Дисциплина «Управление ЖКК» является компонентом цикла дисциплин вариативной части направления «Экономика» по программе «Экономика и управление в государственной и муниципальной сферах».

Изучение дисциплины основывается на знаниях, умениях и навыках, приобретенных обучающимся при изучении следующих дисциплин: «Макроэкономика», «Микроэкономика», «Муниципальная экономика», «Финансы».

Знания, умения и навыки, формируемые дисциплиной «Управление ЖКК», являются необходимыми для изучения последующих дисциплин (таблица 1).

Таблица 1

Междисциплинарные связи с последующими дисциплинами

№ п/п	Наименование обеспечиваемых (последующих) дисциплин	№№ тем данной дисциплины, необходимых для изучения обеспечиваемых (последующих) дисциплин								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	«Государственные и муниципальные финансы»		+							
2	«Инновационный менеджмент»			+	+		+			

3. Планируемые результаты обучения по дисциплине

Изучение дисциплины «Управление ЖКК» образовательной программе направлено на формирование у обучающихся следующих компетенций:

- профессиональные:

ПК-2 – способность на основе типовых методик и действующей нормативно-правовой базы рассчитать экономические и социально-экономические показатели, характеризующие деятельность хозяйствующих субъектов – этап формирования - завершающий;

Знать:

- основную нормативно правовую базу в сфере ЖКК;

- состав, структуру и назначение ЖКК в системе муниципального хозяйства;
- закономерности развития рыночных механизмов в сфере ЖКК;

Уметь:

- самостоятельно исследовать специфику процессов управления ЖКК;
- использовать знания при оценке современного состояния жилищного и коммунального хозяйства;

Владеть:

- навыками принятия управленческих решений;
- особенностями организации управления в ЖКК;

ПК-6 - способность анализировать и интерпретировать данные отечественной и зарубежной статистики о социально-экономических процессах и явлениях, выявлять тенденции изменения социально-экономических показателей – этап формирования - завершающий.

Знать:

- современные требования к организации управления многоквартирными жилыми домами;

- существующие энергосберегающие технологии в сфере ЖКК;
- направления реформирования ЖКК.

Уметь:

- анализировать и сравнивать модели управления ЖКК и выявлять наиболее эффективные;
- создавать условия для реализации на практике принципов современного управления ЖКК;
- использовать полученные теоретические знания в практическом управлении ЖКК.

Владеть:

- основами тарифного регулирования в ЖКК;
- приемами управления имуществом ЖКК через аренду, концессию, доверительное управление.

В результате изучения дисциплины студенты должны:

Знать:

- основную нормативно правовую базу в сфере ЖКК;
- состав, структуру и назначение ЖКК в системе муниципального хозяйства;
- закономерности развития рыночных механизмов в сфере ЖКК;
- современные требования к организации управления многоквартирными жилыми домами;
- существующие энергосберегающие технологии в сфере ЖКК;
- направления реформирования ЖКК.

Уметь:

- самостоятельно исследовать специфику процессов управления ЖКК;
- использовать знания при оценке современного состояния жилищного и коммунального хозяйства;
- анализировать и сравнивать модели управления ЖКК и выявлять наиболее эффективные;
- создавать условия для реализации на практике принципов современного управления ЖКК;
- использовать полученные теоретические знания в практическом управлении ЖКК.

Владеть:

- навыками принятия управленческих решений;
- особенностями организации управления в ЖКК;
- основами тарифного регулирования в ЖКК;
- приемами управления имуществом ЖКК через аренду, концессию, доверительное управление.

4. Объем и виды учебной работы

Учебным планом предусматриваются следующие виды учебной работы по дисциплине представленные в таблице 2.

Таблица 2

Объем и виды учебной работы

Вид учебной работы	Всего		Сем. 5	
	часов	/зачетных единиц	часов	/зачетных единиц
Аудиторные занятия	72	2,00	72	2,00
В том числе:				
Лекции	36	1,00	36	1,00
Практические занятия (ПЗ)	36	1,00	36	1,00
Лабораторные работы (ЛР)				
Самостоятельная работа (всего)	52	1,44	52	1,44
В том числе:				
Курсовая работа/курсовой проект/ контрольная работа				
Другие виды самостоятельной работы	52	1,44	52	1,44
Вид промежуточной аттестации : экзамен в 5 сем.	20	0,56	20	0,56
Общая трудоемкость	144	4,00	144	4,00

5. Содержание дисциплины

5.1. Разделы, темы дисциплины и виды занятий

Тематический план дисциплины «Управление ЖКК» представлен в таблице 3.

Таблица 3

Разделы, темы дисциплины и виды занятий

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Лекция	Пр. зан.	Лаб. раб.	Семин.	СР	Всего
	Раздел 1 Институциональные основы управления ЖКК						
1	Тема 1 Законодательное и нормативно-правовое обеспечение имущественных прав в системе ЖКК	2	4			8	14
2	Тема 2 Понятие, назначение и методы формирования имущественного комплекса жилищно-коммунальной сферы	2	4			8	14
3	Тема 3 Разделение полномочий в управлении в ЖКК	2	4			8	14
	Итого по разделу 1	6	12			24	42
	Раздел 2 Управление и реформирование ЖКК						
4	Тема 4 Цель, задачи и основные принципы управления ЖКК	2	4			7	13

5	Тема 5 Формы функционирования муниципального имущества в ЖКК	2	4			7	13
6	Тема 6 Жилищный комплекс, состояние и проблемы управления	2	4			8	14
7	Тема 7 Инженерная инфраструктура жилищно-коммунального комплекса	2	4			8	14
8	Тема 8 Основные этапы реализации реформы ЖКХ	2	4			8	14
9	Тема 9 Совершенствование системы оказания услуг населению в жилищно-коммунальной сфере	2	4			8	14
	Итого по разделу 2	12	24			46	82
	Всего по курсу	12	36			70	124

Форма контроля - для студентов дневной формы обучения в пятом семестре – зачет.

5.2. Содержание разделов и тем

Раздел 1 Институциональные основы управления ЖКК

Тема1 Законодательное и нормативно-правовое обеспечение имущественных прав в системе ЖКК

Конституция РФ о муниципальной собственности. Гражданский кодекс РФ о муниципальной собственности и муниципальном имуществе. ФЗ №131- ФЗ от 6 октября 2013г «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» другое федеральное законодательство, законодательство Самарской области, регулирующие вопросы управления в жилищно-коммунальном комплексе. Нормативные акты органов местного самоуправления и их место в системе нормативных актов по управлению ЖКК.

Тема 2 Понятие, назначение и методы формирования имущественного комплекса жилищно-коммунальной сферы

Понятие муниципальной собственности и муниципального имущества. Административный метод формирования имущества жилищно-коммунального комплекса. Гражданско-правовые методы формирования имущества.

Способы формирования имущества ЖКК:

- путем возникновения права собственности на имущество ЖКХ при разграничении государственной собственности на Федеральную, субъектов федерации и муниципальную;
- путем приобретения на основании договора купли - продажи;
- путем передачи объектов Федеральной собственности в муниципальную собственность на основании федеральных законов;
- путем передачи объектов государственной собственности субъектов федерации в систему ЖКХ в муниципальную в порядке установленном действующим законодательством;
- путем получения жилищно-коммунальной собственности в результате разграничения муниципальной собственности между муниципальными районами и поселениями;
- путем получения жилищно-коммунальной собственности в результате объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований;
- путем возникновения права собственности на продукцию, доходы полученные в результате использования жилищно - коммунальной собственности;

- иными способами предусмотренными действующим законодательством.
-

Тема 3 Разделение полномочий в управления в ЖКК

Полномочия государственных органов в жилищно-коммунальной сфере. Полномочия муниципальных органов городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений в сфере управления ЖКК, разграничение полномочий в жилищно-коммунальной сфере в Федеральном законе «Обобщих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

Раздел 2 Управление и реформирование ЖКК

Тема 4 Цель, задачи и основные принципы управления ЖКК

Цель управления ЖКК: создание благоприятных и комфортных условий проживания и отдыха жителей. Задачи управления ЖКК: обеспечение жителей доступными и качественными услугами; минимизация затрат по содержанию системы управления и функционирования жилищно-коммунального комплекса; создание необходимых и достаточных условий для деятельности органов управления, предприятий и организаций, оказывающих услуги по жизнеобеспечению населения. Основные принципы управления ЖКК: принцип пообъектного управления; принцип наилучшего использования; принцип платности; принцип сбалансированности, принцип публичности.

Тема 5 Формы функционирования муниципального имущества в ЖКК

Право владения, пользования и распоряжения жилищно-коммунальным имуществом. Муниципальное имущество находящееся в хозяйственном ведении и оперативном управлении. Создание, разделение, реорганизация, приватизация и ликвидация муниципальных унитарных предприятий в системе ЖКК. Частные структуры в управлении ЖКК.

Аренда коммунального имущества, цели и задачи. Договор аренды муниципального имущества. Права арендодателя. Права и обязанности арендатора. Договор субаренды. Расторжение договора аренды.

Концессия коммунального имущества. Законодательная база концессионных соглашений, правовая природа концессионных договоров. Общий порядок заключения концессионных договоров. Перечень объектов муниципального имущества передаваемых в концессию. Мировой опыт концессионных соглашений. Доверительное управление в системе ЖКК. Приватизации муниципального имущества в ЖКК.

Создание межмуниципальных хозяйственных обществ в сфере ЖКК.

Тема 6 Жилищный комплекс, состояние и проблемы управления

Структура муниципального жилищного фонда. Распределение жилищного фонда по формам собственности, по целям использования.

Управление жилищным фондом социального назначения и специализированным жилищным фондом. Организация работы с населением при управлении жилым фондом.

Государственная политика реформирования управления жилищным фондом. Формы управления многоквартирным жилищным фондом: непосредственное управление, управление через управляющие и специализированные организации.

Тема 7 Инженерная инфраструктура жилищно-коммунального комплекса

Понятие, состав и состояние инженерной инфраструктуры. Состав, назначение и состояние инженерной инфраструктуры в системах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, электро и газоснабжения.

Государственная политика в сфере инженерного обеспечения. Порядок оказания, надежность и качество услуг в сфере ЖКК.

Тема 8 Основные этапы реализации реформы ЖKK

Предпосылки реформирования жилищно-коммунального хозяйства на пути к рыночной экономике 1987 - 1991 гг.

Первый этап (1992 - 1996 гг.) - принятия закона «Об основах федеральной жилищной политики», перенесения ответственности за функционирование ЖKK от ведомств и предприятий органам местного самоуправления.

Второй этап (1997 - 2001 гг.) - Концепция реформирования жилищно- коммунального хозяйства - Указ Президента РФ от 28 апреля 1997г. №425. Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» (на 2002-2010 годы) федеральной целевой программы «Жилище», которая была утверждена постановлением Правительства РФ в ноябре 2001 года.

Третий этап (2002 - 2006 гг.) - процесс перенесения ответственности за обеспечение жилищ жилищно-коммунальными услугами на население страны, создания полноценной конкурентной среды.

Современный этап реформы ЖKK. Создание государственной корпорации - Фонд содействия реформирования ЖKK, создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан, формирование эффективных механизмов управления жилищным фондом. Система капитального ремонта многоквартирного жилого фонда.

Тема 9 Совершенствование системы оказания услуг населению в жилищно-коммунальной сфере

Энергосбережение и энерго - эффективность. ФЗ от 23 ноября 2009 года №261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Установка домовых приборов учета расхода холодной и горячей воды, тепловой энергии и отопление.

Формирование энерго- и ресурсосберегающего поведения жителей.

Учет и регистрация имущества в жилищно - коммунальной сфере. Организация инвентаризации, ведение реестра и регистрация прав собственности на имущество ЖKK.

Энерго снабжающие организации - управляющие компании - собственники жилья полноправные партнеры рыночных отношений в ЖKK.

6. Методические указания по освоению дисциплины

6.1. Учебно-методическое обеспечение дисциплины «Муниципальная экономика» (краткий курс лекций)

Раздел 1 Институциональные основы управления ЖKK

Тема1 Законодательное и нормативно-правовое обеспечение имущественных прав в системе ЖKK

Источники нормативно-правового регулирования ЖKK можно подразделить на две большие группы:

- 1) законы Российской Федерации и принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты;
- 2) законы и другие нормативные акты, принятые субъектами Федерации.

Охарактеризуем основные источники жилищного права.

- 1) Конституция России является правовой основой жилищного законодательства: нормы, содержащиеся в Основном законе страны, определяют содержание других нормативных актов, регулирующих жилищные правоотношения. Конституция относит жилищное законодательство к совместному ведению Федерации и ее субъектов (ч. 1 ст. 72), в отличие от гражданского законодательства, которое относится к исключительному ведению Российской Федерации.

2) Жилищный кодекс России от 29 декабря 2004 г. N 188-ФЗ, вступивший в силу с 1 марта 2005 г. (опубликован в "Российской газете" 12 января 2005 г. N 1), знаменует собой новую эпоху в развитии жилищных отношений в нашей стране.

3) Согласно Закону РФ от 4 июля 1991 г. N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", государственные и муниципальные органы могут бесплатно передавать в собственность граждан по их просьбе занимаемые ими жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищных фондов. Этот Закон содержит правила приватизации жилищного фонда России и является правовым основанием для изменения формы собственности на конкретное жилое помещение у конкретного лица.

4) Градостроительный кодекс Российской Федерации определяет систему законодательства о градостроительстве, регулирует вопросы обеспечения права граждан на благоприятную среду жизнедеятельности, на выбор места жительства в пределах России при осуществлении градостроительной деятельности, на соблюдение требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил. Градостроительный кодекс регулирует также вопросы застройки территорий городских и сельских поселений, устанавливает государственные градостроительные нормативы и правила, контроль над градостроительной деятельностью, ответственность за нарушение законодательства России о градостроительстве.

5) Закон РФ от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", будучи административно-правовым актом, является и источником гражданского права, поскольку обязывает граждан регистрироваться по месту проживания и ограничивает возможность их пребывания на некоторых территориях страны.

6) Федеральный закон от 21 июля 1997 г. "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и принятая на основании этого Закона и в соответствии с ним Инструкция о порядке государственной регистрации договоров купли-продажи и перехода права собственности на жилые помещения.

7) Важнейшим источником жилищного права является Гражданский кодекс, в частности, глава 35 "Наем жилого помещения" (ст. 671-688 ГК РФ).

8) Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ) содержит нормы об ответственности за административные правонарушения в области охраны собственности, в частности, за нарушение правил пользования этими помещениями, содержания и ремонта жилых домов или помещений, нормативов обеспечения населения коммунальными услугами (ст. 7.21-7.23 КоАП РФ).

9) Земельный кодекс России от 25 октября 2001 г. *(18) (ЗК РФ) регулирует правовое положение, в частности, земель поселений, т.е. земель, используемых и предназначенных для застройки и развития городских и сельских поселений. В статье 83 ЗК РФ специально указывается, что правила землепользования и застройки городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются законами этих субъектов.

Земельный кодекс устанавливает институт зонирования территорий, который предусматривает, в частности, установление жилой территориальной зоны в составе земель поселений (ч. 1 ст. 85). Земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, объектами культурно-бытового и иного назначения. Жилые зоны могут предназначаться для индивидуальной жилой, малоэтажной смешанной и многоэтажной смешанной жилой застройки, а также для иных видов застройки согласно градостроительным регламентам (ч. 5 ст. 85 ЗК РФ).

К числу источников жилищного права следует относить и постановления пленумов Верховных Судов СССР и Российской Федерации.

Особое место в жилищном законодательстве стали занимать международно-правовые акты после того, как Конституция определила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы России (ч. 4 ст. 15). В Конституцию вошли нормы о жилищных правах, заимствованные из Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной

Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.

Конституционные нормы о жилищных правах, в свою очередь, стали основой для разработки других нормативных актов по жилищному праву.

ПРЕДМЕТ И МЕТОД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЖКХ

Предметом нормативно-правового регулирования ЖКХ является определенная совокупность общественных отношений, которые получили в законодательстве и в юридической литературе название "жилищные отношения", а также совокупность стандартов и норм предоставления жилищных и коммунальных услуг.

Стандарты и нормативы предоставления жилищных и коммунальных услуг - обязательные для соблюдения исполнителем услуг требования поддержания, сохранения потребительских характеристик, включая требования надежности и устойчивости функционирования инженерной инфраструктуры, безопасности условий проживания и окружающей среды, выраженные в количественных измерителях, установленные федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Стандарты предоставления жилищных услуг включают перечень, объем и периодичность работ по содержанию и ремонту мест общего пользования жилого дома и придомовой территории.

В зависимости от объема работ, их периодичности и используемых при этом оборудования и материалов, стандарты подразделяются на:

1. Минимальный стандарт (стандарт безопасного проживания);
2. Удовлетворительный стандарт (стандарт удовлетворительного обслуживания);
3. Базовый (оптимальный) стандарт;
4. Повышенный стандарт (стандарт комфортного проживания);

Организации, предоставляющие услуги по содержанию и текущему ремонту общего имущества жилых домов при составлении договоров должны учитывать установленные требования при определении перечня, состава и периодичности работ.

Метод нормативно-правового регулирования - это приемы и способы воздействия юридических норм на общественные отношения. Если предмет отвечает на вопрос, какие отношения регулирует право, то метод - на вопрос, как осуществляется это регулирование.

Под методом нормативно-правового регулирования ЖКК следует понимать способ регулирования жилищных правоотношений, основанном на жилищном праве.

Поскольку нормативно-правовое регулирование ЖКК в широком смысле является комплексным институтом, то у него нет самостоятельного метода регулирования: его метод характеризуется чертами, присущими гражданскому праву в целом и характерными для тех отраслей права, нормы которых могут присутствовать в жилищных правоотношениях.

Нормы жилищного права не замыкаются в себе, более того, они относятся к различным отраслям российского права. Так, нормы, регулирующие использование жилого помещения, относятся только к гражданскому праву; нормы, регулирующие распределение, предоставление, бронирование жилого помещения в государственном и муниципальном фондах, - только к административному праву. Правоотношения по приобретению жилых помещений регулируются нормами гражданского права (порядок и условия заключения договоров купли-продажи, мены, дарения жилых помещений, порядок наследования жилья) и административного права (государственная регистрация сделок с недвижимостью, переход прав на недвижимость, выдача ордера на жилое помещение социального использования). Правоотношения в области управления, эксплуатации, обеспечения сохранности, ремонта жилого помещения регулируются нормами и гражданского права, и целого ряда других отраслей права: административного, налогового, земельного. Таким образом, хотя формально жилищное право - лишь институт гражданского права, сформировавшийся вокруг договора найма жилого помещения, однако содержание, объем и значение этого института дают веские основания для придания ему статуса подотрасли гражданского права.

МЕСТО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЖКХ В СИСТЕМЕ ПРАВА

Нормативно-правовое регулирование ЖКК основывается на жилищном законодательстве. Жилищное законодательство в основной его части до 1980-х гг. включалось в состав гражданского законодательства, пока не было признано целесообразным подготовить и принять в качестве самостоятельных основополагающие жилищные законы - Основы жилищного законодательства и жилищные кодексы. В течение 1983-1995 гг. жилищное законодательство России развивалось отдельно от гражданского законодательства.

Райхер В.К. впервые сделал вывод в 1947 г. О том, что жилищные отношения регулируются нормами трех институтов: административно-правового института распределения жилья, гражданско-правового института договора найма жилого помещения, кооперативно-правового института по обеспечению жилой площадью в домах жилищно-строительных кооперативов. По мнению В.К. Райхера, данные отношения входят во вторичное образование системы права - комплексную отрасль права. Эту позицию впоследствии поддержали и другие ученые

Таким образом, жилищное право не является самостоятельной отраслью наравне с такими отраслями, как конституционное, административное, гражданское, трудовое, семейное, земельное право. Будучи связаны между собой тем, что обслуживают специфические (жилищные) отношения, существующие и развивающиеся по поводу особого материального объекта - жилища, жилищно-правовые нормы образуют особую, вторичную, комплексную отрасль права (правовой комплекс, правовую общность), развивающуюся по своим внутренним закономерностям.

Тема 2 Понятие, назначение и методы формирования имущественного комплекса жилищно-коммунальной сферы

Жилищно-коммунальная сфера является одной из основных отраслей муниципального хозяйства, от функционирования которой непосредственно зависит жизнедеятельность населения. Отрасль ЖКК напрямую связана с повседневными интересами граждан и призвана обслуживать их материально-бытовые потребности в жилищно-коммунальных услугах.

Сегодня для обеспечения эффективной системы управления и обслуживания муниципального жилищного фонда в России решаются задачи по внедрению конкурентных отношений, развитию инициативы собственников жилья, созданию условий для управления многоквартирными домами. Развитию конкурентных отношений и частной инициативы в жилищно-коммунальном комплексе города в частности способствует увеличение бюджетного финансирования в части обновления и реконструкции основных фондов. Храмцов А. Жилищно-коммунальное хозяйство Тюмени: состояние, проблемы и перспективы развития // Городское хозяйство. 2010, №4.

ЖКК является важнейшим системообразующим компонентом организации хозяйственного комплекса современного поселения любого типа. От качества предоставляемых им услуг зависит здоровье и дееспособность населения, а также ритмичность работы всех предприятий муниципалитета.

В экономике России рынка коммунальных услуг до последнего времени не существовало. Введение Жилищного кодекса стало реальным толчком для функционирования разнообразных управляющих компаний в многоквартирных домах, то есть способствовало возникновению предпринимательства в жилищной сфере.

Система управления ЖКК представляет собой единый механизм, каждый элемент которого выполняет предназначенную ему функцию, взаимосвязанную с функциями других элементов.

К структуре механизма управления в ЖКК на муниципальном уровне можно отнести: Кузнецов И.А. К вопросу о структуре механизма муниципального управления в ЖКК // Региональная экономика и управление. 2009, №1.

· формирование эффективных взаимосвязей в сфере ЖКК между субъектами и объектами на уровне муниципалитета, а также понимание сущности экономических отношений

участников в сфере ЖКХ сквозь призму взаимодействия и реализации экономических потребностей и интересов человека;

- определение принципов муниципального управления ЖКК. К ним относят: принцип инициативы и самостоятельности; административной централизации; структурности и взаимосвязи; приоритетных задач и направлений; инвестиционной привлекательности; равной социальной защиты и справедливости; взаимного доверия и ответственности; инновации и модернизации; научности;

- определение специфики муниципального управления ЖКК, базирующегося на количественных и качественных показателях;

- определение особенностей муниципального управления ЖКК, которые формируются под воздействием факторов как эндогенного, так и экзогенного характера;

- определение методов муниципального управления ЖКХ. Общие: административно-распорядительные, экономические, социально-психологические, инновационные. Частные;

- формирование функции муниципального управления ЖКК Общие

функции можно представить как: планирование, организация, мотивации координация и контроль. К частным функциям можно отнести непосредственное согласованное управление конкретным предприятием, группой предприятий однородной направленности. Специфику частных функций определяет набор факторов: экономические, производственные, социальные, географические, демографические, экологические.

- формирование задач механизма муниципального управления ЖКХ. Общими из них являются: формирование стратегии и тактики управления объектами ЖКХ муниципалитета; внедрение новых форм и методов хозяйствования, совершенствование организации управления; развитие конкурентных отношений; управление обеспечением надлежащего состояния предприятий ЖКХ и эффективным предоставлением необходимого уровня и качества услуг населению; решение вопросов муниципального благоустройства и дорожного строительства; осуществление, в соответствии с законодательством, контроля над деятельностью системы ЖКХ муниципального образования.

Механизм управления - это проводник любых управленческих решений. От него всецело зависит результат экономического поведения конкретного человека, группы людей, организации, общества. Реформа такой сложной системы, как ЖКХ, не может быть успешно осуществлена без кардинальных изменений в системе управления жилищным фондом и его инфраструктурой. Механизм управления в ЖКК во многом зависит от усиления роли местного самоуправления и широком вовлечении населения в процесс принятия решений.

Широкое использование системы делегированного управления в ЖКХ России приведет к модернизации и повышению эффективности использования объектов жизнеобеспечения населения, к экономии ресурсов, дальнейшему рефинансированию средств, направляемых на финансирование ЖКК. После окончания действия договора-концессии муниципальные образования получают модернизированную инфраструктуру при уменьшении себестоимости поставляемых ресурсов и повышении качества услуг.

Качество функционирования жилищно-коммунального хозяйства, являющегося важнейшей сферой социальной структуры общества, способно создать благоприятную среду для реализации принципов социально-ориентированной рыночной экономики.

Но трансформация ЖКК в направлении построения рыночной системы хозяйствования поставила ряд серьезных проблем перед системой государственного регулирования. Во-первых, изменился сам характер макроэкономического регулирования. Так, если в плановой экономике система экономического управления была нацелена на прямое вмешательство в ЖКХ, то современная система макрорегулирования направлена в основном на формирование благоприятного экономического климата путем косвенного воздействия на экономических агентов. Во-вторых, изменился набор макроэкономических инструментов, находящихся в распоряжении государственных органов управления. Нынешний этап представляет собой период освоения и овладения новыми рычагами экономического воздействия на систему жилищно-коммунального хозяйства.

Для решения указанных проблем Правительством РФ была разработана концепция реформирования ЖКК на период до 2010 года. В концепции определены пути реформирования, демонополизации и развития конкурентной среды в жилищно-коммунальном комплексе, кроме того, направления государственного регулирования и контроля, совершенствование системы управления ЖКК, стимулирование создания товариществ собственников жилья и реформирования систем финансирования ЖКК и оплаты жилья и коммунальных услуг. Поскольку недофинансирование предприятий ЖКК, отсутствие эффективных процедур формирования и изменения тарифов обуславливает низкое качество предоставления жилищно-коммунальных услуг и непривлекательность жилищно-коммунального комплекса для инвесторов. Кроме того, необходима государственная поддержка инвестиций в модернизацию жилищно-коммунального комплекса, осуществление которой возможно по нескольким направлениям.

Первое направление связано со срочным привлечением федеральных бюджетных ресурсов международных кредитных организаций под гарантии субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для финансирования наиболее подготовленных и эффективных инвестиционных проектов в коммунальном секторе на конкурсной основе. Возможно софинансирование данных проектов со стороны региональных и местных бюджетов, а также коммунальных предприятий.

Второе направление включает создание финансовых механизмов минимизации рисков привлечения частных заемных и прямых инвестиций в жилищно-коммунальный сектор, в том числе, путем предоставления государственных или муниципальных гарантий кредиторам, создания системы рефинансирования кредитов за счет привлечения средств вторичных инвесторов, а также утверждения стандартов и процедур по обеспечению привлечения заемного финансирования. Фролов М.С. Коммуникации и делегирование полномочий в работе главного бухгалтера // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2011, №2.

Одним из ключевых направлений реформы является совершенствование системы управления. Преобладание в промышленных городах государственного жилищного фонда обусловило формирование многоуровневой, многозвенной системы управления с совмещенными функциями по владению, управлению и обслуживанию. Такая система вошла в противоречие с изменяющейся структурой собственности, рыночными механизмами. В концепции Правительства по реформированию жилищно-коммунального хозяйства предложена новая структура управления - служба заказчика. Классическая схема ее содержит три независимые структуры - собственника (муниципалитет), заказчика (служба заказчика) и подрядчика (ремонтно-эксплуатационные предприятия). Но, решая одни проблемы, эта новая управленческая структура создает другие: порождает еще больший монополизм; концентрация финансовых средств затрудняет их контроль; являясь муниципальным предприятием, служба заказчика тормозит развитие конкуренции; остаются совмещенными функции собственника и управления. Одним из решений этой проблемы стал Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года №115-ФЗ. Для многих отраслей Закон открывает новые возможности привлечения дополнительных инвестиций. Особенно востребованной концессионная деятельность будет в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Вступление в силу указанного закона позволит привлечь в жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное строительство, развитие социальной сферы порядка 3 млрд. долларов год. Многие развитые страны и страны с переходной экономикой успешно привлекают инвестиции, используя договорные отношения - концессионные соглашения - между государством и частным инвестором. Как свидетельствуют статистические данные, ежегодно на основе концессионных механизмов в мировую экономику инвестируется более 80 миллиардов долларов.

В настоящее время в государственной и муниципальной собственности находится большое количество объектов недвижимости, которые не могут быть приватизированы, но вместе с тем нуждаются в постоянных и немалых денежных средствах. Передача муниципальной собственности в делегированное управление фирмам-операторам, должна осуществляться на конкурсной основе. Фирма-оператор, занимаясь на основе договора о

делегируемом управлении (концессии) с органами местного самоуправления комплексным обслуживанием населения, будет заинтересована в обеспечении бесперебойной работы и модернизации коммунальных систем. При этом оплата коммунальных услуг населением является самым источником возврата вложенных средств. Таким образом, приведение в действие механизма делегируемого управления муниципальной собственностью способно привести к повышению качества и надежности коммунального обслуживания потребителей. Резко уменьшится объем средств, выделяемых на ликвидацию постоянных аварий на муниципальных инженерных сетях. Энергосбережение и действенный контроль объема потребления ресурсов также приведут к общему уменьшению затрат, так как замена устаревших инженерных сетей на более эффективные неминуемо приведет к снижению, причем значительному, себестоимости производства коммунальных услуг. Повысится качество системы управления коммунальными предприятиями, в итоге произойдет модернизация и реконструкция их основных фондов.

Широкое использование системы делегируемого управления в коммунальном хозяйстве России приведет не только к модернизации и повышению эффективности использования объектов жизнеобеспечения населения, но и к прямой экономии ресурсов, дальнейшему рефинансированию средств, направляемых на финансирование коммунального хозяйства. После окончания действия договора на делегируемое управление (концессии) муниципальные образования получают модернизированную инфраструктуру при уменьшении себестоимости поставляемых ресурсов и повышении качества услуг.

Основными преимуществами использования механизма делегируемого управления в коммунальном хозяйстве для муниципалитетов и предприятий отрасли являются следующие: Авдеев В.В. Делегирование полномочий в ЖКХ // Реформа ЖКХ. 2009, №3.

- передача самых современных технологий и управленческих навыков, внедрение форм организации хозяйствования;
- переход в собственность муниципального образования, современного оборудования и производства после истечения сроков договоров;
- ограничение финансового участия соответствующих бюджетов в осуществлении проектов модернизации и развития предприятий;
- приток дополнительных инвестиций в регион или муниципальное образование;
- создание конкурентной среды в отрасли;
- создание дополнительной занятости и стимулирование экономической активности в регионе, так как часть средств, вкладываемых в проект, тратится на территории его реализации в виде приобретения необходимых материалов, найма рабочей силы и т.д.;
- развитие отечественного кадрового потенциала;
- возможность передачи в делегируемое управление как предприятия в целом, так и отдельных объектов коммунальной инфраструктуры.

Основные стратегические мероприятия, направленные на обеспечение устойчивого развития жилищно-коммунального комплекса на основе привлечения частных инвестиций планируется реализовать в течение 2006-2010 гг. когда апробированы рыночные механизмы привлечения инвестиций в форме банковских кредитов и облигационных займов, а также реализован комплекс мер по снижению рисков кредитования этой сферы путем предоставления государственных и муниципальных гарантий. Возможность привлечения долгосрочных инвестиционных ресурсов определяется в значительной степени тем огромным потенциалом ресурсосбережения, которым обладает жилищно-коммунальный комплекс. Однако данные мероприятия могут быть в полной мере задействованы лишь при формировании внешних условий (обеспечении финансовой стабильности предприятий ЖКХ, формировании эффективного тарифного регулирования, условий для развития рыночных механизмов привлечения инвестиционных средств, установлении четких договорных отношений и т.д.). Без данных условий, по нашему мнению, невозможно будет кардинально решить проблему инвестирования жилищно-коммунального комплекса и обеспечить его устойчивое и эффективное развитие, направленное на предоставления качественных услуг.

Одна из важнейших особенностей жилищно-коммунального хозяйства состоит в том, что потребности в услугах этой отрасли есть всегда и везде. Поэтому современное состояние жилищно-коммунального хозяйства, с одной стороны, характеризуется непрерывным втягиванием и концентрацией в себе огромных ресурсов, с другой стороны, система управления этой сферой не способна рационально их использовать.

В этой связи усиливается значение научной постановки и развернутого исследования проблем формирования эффективной системы управления жилищно-коммунальным хозяйством с целью стабилизировать управленческие технологии рационального использования ресурсов с учетом особенностей рыночной экономики.

Система управления жилищно-коммунальным хозяйством

Жилищно-коммунальное хозяйство является многоотраслевым комплексом, который по существующему законодательству относится к компетенции органов местного самоуправления. На сегодняшний день очевидно, что мощности ЖKK изношены до предела и нуждаются в обновлении. Основой экономических отношений до сих пор остается система бюджетного дотирования предприятий. Потребители не имеют возможности влияния на количество и качество предоставляемых им услуг. В администрации многих регионов отсутствуют структурные подразделения, занимающиеся проблемами ЖKK и вывода его из кризисного состояния. Для изменения сложившейся ситуации необходимо модернизировать объекты и системы водоснабжения, теплоснабжения, энергоснабжения, а также сформировать систему управления ЖKK Кузьмина Ю. Реформа ЖКХ: на рельсы современной жизни // Московский бухгалтер. 2011, №22.

Жилищно-коммунальные услуги по своим специфическим особенностям выделяются из ряда обычных рыночных благ. На современном этапе развития цивилизации преобладает потребление жилищно-коммунальных услуг в форме многоквартирных домов и общих централизованных систем коммунального снабжения. Данная технология приводит не только к увеличению производственных возможностей и росту потенциала потребления, но и к рождению специфического общественного потребления жилищно-коммунальных благ.

Потребители в рамках локальной территории, многоквартирного дома лишены возможности индивидуального выбора форм и качества, а часто и количества (за исключением строящихся сегодня многоквартирных домов с измененными системами подведения коммунальных услуг) жилищно-коммунальных услуг. В расчетной мощности инженерного оборудования жилищного фонда, определенной территории еще до стадии производства жилищно-коммунальных услуг, запланировано стандартное количество удовлетворения потребностей в жилищно-коммунальных услугах определенного качества. То есть, рынок коммунальных услуг всегда

равновесный, независимо от количества услуг в тот или иной момент.

Потребление жилищно-коммунальных услуг характеризуется невозможностью для потребителя отказаться от получения данных видов потребительных стоимостей, входящих в состав жилищно-коммунальных услуг, на сколько-нибудь значительный срок.

В зимний период нельзя отказаться от отопления квартиры, даже если ей не будут пользоваться, так как это может привести к поломке всей системы отопления в доме, также все обязаны участвовать в отоплении мест общего пользования.

Незаменимость и невозможность накапливать жилищно-коммунальные услуги при понижении цены и сокращать их потребление при ее повышении делает спрос малоэластичным. Оплата жилищно-коммунальных услуг может рассматриваться как форма коммунального сбора с потребителей. Платежи за жилищно-коммунальные услуги не выполняют своей роли объективной рыночной оценки полезности.

Невозможность индивидуального выбора и оценки услуг обуславливает деформацию индивидуального спроса на услуги совместного потребления. У отдельных граждан нет ни стимулов, ни возможности заказывать, а у производителя нет стимулов предлагать им такие коммунальные блага, поскольку положительным внешним эффектом от их создания и потребления могут воспользоваться лица, не оплачивающие услуги.

Так, проблема «зайцев» на сегодня порождает значительные размеры задолженности населения за жилищно-коммунальные услуги в стране. Чернышов Л.Н. Развитие экономики жилищно-коммунального комплекса России // Техника и технологии ЖКХ. 2010, №1.

Производство большинства жилищно-коммунальных услуг осуществляется в условиях монополии. В нашей стране в процессе формирования основ современного ЖКК в XX в. преимущества естественных монополий наложились на монополию государственной собственности на средства производства и жилищный фонд. Территориальные монополии - водопровод, централизованное теплоснабжение, канализация, энергосети -

реализовали в этих условиях высокий уровень экономической эффективности.

На формирующемся рынке жилищно-коммунальных услуг производитель в первую очередь ограничен наличной мощностью его инженерных сетей, а не ценой. Предложение жилищно-коммунальных услуг имеет неэластичный характер.

Производство и потребление жилищно-коммунальных услуг входят в единый технологический процесс как его технологические стадии, обеспечивая непрерывность услуги. Прерывание этого процесса приводит к ограничению доступности услуги потребителю. Цены в этом случае могут использоваться как инструмент социальной дискриминации населения и являются в принципе формой подавления конституционных прав граждан в сфере потребления. Часто экономически дорого и технически сложно исключить из пользования кого-либо из потребителей жилищно-коммунальных услуг. Леонова И.А. Пять задач реформирования ЖКХ // Практика муниципального управления. 2011, №10.

Жилищно-коммунальные услуги обладают высокой социальной значимостью и нуждаются в общественной форме регулирования потребления. Тепло, вода и энерго-снабжение, санитарная очистка и другие отрасли ЖКХ жизненно важны для всех горожан и должны предоставляться всем без исключения независимо от уровня доходов. Недоступность данных экономических благ вследствие их дороговизны может привести к чрезмерному дефициту жилищно-коммунальных услуг и вызвать серьезные социальные последствия в виде трущоб, бараков, эпидемий для всего общества.

Следовательно, необходимы дополнительные вне рыночные механизмы стимулирования снижения цены и, соответственно, производственных издержек. Это ставит проблему выбора эффективных, совместимых с рынком общественных институтов - государственных или муниципальных фирм, экономических организаций, организационных форм сотрудничества частного бизнеса и государственных органов, обеспечивающих разделение власти, контроля и формирование экономической мотивации производства жилищно-коммунальных благ на необходимых для общества условиях.

Российское экономико-правовое обеспечение жилищно-коммунальной отрасли экономики отстает от наработанного мировым сообществом опыта в этой сфере. Состояние существующих институтов не соответствует требованиям формирования эффективного спроса и не обеспечивает стимулов предпринимательской деятельности в этой сфере.

Условие реформы в сфере ЖКХ - смена институтов, базирующихся на государственных формах собственности, на рыночные. Максимальное уточнение статусов производителей и потребителей жилищно-коммунальных услуг как собственников и правил взаимоотношений между ними рассматривается как институциональный фундамент изменения производительности и качества жилищно-коммунальных услуг. Модернизация жилищно-коммунального комплекса. Пока теория и практика далеки друг от друга // ЖКХ-Инфо. 2011, №4.

Первый этап преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве России начался в начале 1990-х гг. с изменения отношений собственности - разгосударствления и приватизации объектов государственной собственности. К настоящему времени процесс разгосударствления и приватизации жилых помещений завершается.

Наряду с формированием субъектов собственности со стороны потребления жилищно-коммунальных услуг идет процесс становления рыночных субъектов в производстве жилищно-коммунальных услуг.

Фундаментом для становления рынка и конкурентной среды в жилищно-коммунальной отрасли являются положительная динамика роста числа частных предприятий и рост абсолютного числа предприятий.

Сектор услуг по ремонту и содержанию домовладений становится на первом этапе ядром проведения институциональных преобразований управления жилищно-коммунальной отраслью, главным моментом является разделение функций заказчика и подрядчика эксплуатационных услуг. Прекращается выполнение функций заказчика подрядными эксплуатационными организациями. При муниципальных органах создаются службы единого заказчика в форме отделов ЖКХ, муниципальных учреждений, которые начинают выполнять функции по планированию (заказу) и контролю деятельности эксплуатирующих организаций. Выделение функций заказчика позволяет перейти в данном секторе к конкурсному отбору подрядчиков для проведения работ по капитальному ремонту и содержанию жилищного фонда, что создает условия для конкуренции поставщиков услуг. В отрасль приходят новые частные предприятия.

Муниципальная служба заказчика частично выполняет функции рынка. Чернышов Л.Н., Маликова И.П. Разработка и реализация инвестиционных программ организаций коммунального комплекса // Практика муниципального управления. 2009, №12.

Уроком первого этапа становится осознание отсутствия гарантий договорных отношений. Несбалансированность прав и ответственности участников рынка приводит к тому, что в последние годы снижается интерес частных компаний к приходу в отрасль. Уровень ответственности партнеров определяют разные правила. Предприятия-поставщики отвечают полной мерой в соответствии с принципами рыночного механизма, зафиксированного государственным законодательством. Потребители и служба заказчика хронически нарушают объемы и сроки платежей. Удельный вес убыточных предприятий в общем числе предприятий и организаций отрасли составляет около 60 %. Кредиторская задолженность жилищно-коммунального хозяйства растет.

Служба заказчика (дирекция единого заказчика), сыгравшая положительную роль вначале, становится тормозом: не население со стопроцентной оплатой коммунальных услуг решает, куда и на что направить деньги, а власть на местах, руководящая дирекцией единого заказчика. К тому же существование промежуточного звена обременительно экономически, затраты на содержание дирекции рассчитываются в процентах от тарифа, соответственно, отсутствует мотивация его снижения, приоритетное распределение поступивших средств на свой счет не формирует ответственности за сбор платежей. Миронова О.Л. В стране появилась новая служба... ДЕЗ // Экономика ЖКХ. 2011, №4.

В муниципальных образованиях сосредотачиваются функции балансодержателя муниципального жилищного фонда, а также они в большинстве случаев являются учредителями управляющих компаний и производителей жилищно-коммунальных услуг.

Такое совмещение функций, во-первых, оставляет сильнейшее административное влияние на подрядные организации, во-вторых, блокирует создание предпосылок для возникновения конкуренции в сфере управления жилищным комплексом. При данной схеме управления у населения нет ни необходимости, ни возможности активно участвовать в управлении жилищным фондом.

В то же время на данном этапе был сделан определенный шаг по пути формирования рынка в жилищно-коммунальном секторе, доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в потребительских расходах населения постоянно вырастает.

В 2009 г. начался новый этап реформирования ЖКХ. Этапным становится момент перехода на оплату населением 100 % экономически обоснованного тарифа на услуги.

Разработанный комплекс законов создает условия для продолжения институциональных преобразований в отрасли: Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ определяют уровни полномочия органов местного самоуправления в обеспечении населения жилищно-коммунальными услугами; новый Жилищный кодекс предусматривает обязательное привлечение населения к управлению жилищной собственностью; Закон «Об основах регулирования тарифов организаций

коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ направлен на обеспечение гарантий доходности производителей услуг; Закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ создает возможности инвестирования в отрасли ЖКХ частному бизнесу; проект закона «О финансовом оздоровлении организаций ЖКХ» определяет принципы работы с накопленной задолженностью в сфере ЖКХ и разъясняет, какие предприятия следует считать банкротами, а каким предстоят процедуры финансового оздоровления.

На первом месте должно стать завершение реформы отношений собственности.

Как было отмечено ранее, до сих пор основная собственность жилищного фонда находится на балансе муниципальных образований. Иногда для этого нет никаких легитимных оснований: нет ни одной муниципальной квартиры. Неправомерно признать сохранение на «балансе» муниципалитетов многоквартирных домов, в которых есть приватизированные квартиры. Незавершенность процессов спецификации прав собственности на жилье приводит к тому, что распоряжаются сдачей в аренду общих помещений многоквартирных зданий и получают доход муниципальные органы. Эти доходы могут быть использованы на управление или содержание данного дома, покрытие коммунальных платежей собственников. Похожая ситуация возникает в связи с земельными участками, так как земельные участки под многоквартирными домами закреплены за организациями, у которых эти дома находятся на балансе. Они как землепользователи сдают их в аренду, временное пользование, согласуют строительство, осуществляют возведение временных объектов и, соответственно, присваивают доход от этого.

Оформление жилищной собственности и устранение муниципальных органов от неправомочных действий актуализирует задачу управления совместной собственностью населением. Для осуществления управленческих функций необходимы специальные организационные формы, являющиеся проводниками и исполнителями того или иного закрепленного правила или обычая хозяйствования. Это способ экономии транзакционных издержек управления. В организационном плане для управления многоквартирной собственностью возможны три модели, которые и закреплены в Жилищном кодексе:

- самоуправление собственниками;
- самоуправление через создание ТСЖ;
- найм профессиональной управляющей компании.

В настоящее время доминирующую часть рынка управленческих услуг в жилищном секторе по-прежнему занимают государственные управляющие организации, прежде имевшие правовую форму муниципальных унитарных предприятий (УЕЗы, ДЕЗы и т. д.), а ныне реорганизовывающиеся в открытые акционерные общества (ОАО). В управлении этих организаций традиционно находится государственный и муниципальный, смешанный муниципально-частный жилищный фонд.

Учитывая, что сегодня активность граждан в управлении принадлежащей им собственностью невысока, масштабного применения самостоятельного управления жильем, а также объединения собственников в ТСЖ и управления общим имуществом ТСЖ нельзя ожидать.

Завершение институциональных преобразований собственности вызывает потребность в новых формах взаимодействия между потребителем и производителем жилищно-коммунальных услуг.

Становится необходимой новая концепция формирования рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере - определение приоритетных направлений государственного регулирования и набор соответствующих им инструментов воздействия на жилищно-коммунальную сферу.

В связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ ответственность за организацию, содержание и развитие муниципальных систем жизнеобеспечения возложена на органы местного самоуправления, причем в рамках полномочий в соответствии с вертикалью власти.

Концептуальное изменение роли муниципальных органов принципиально можно выразить в переходе от прямого воздействия на субъектов жилищно-коммунальной сферы к

преимущественно косвенным методам регулирования рыночного механизма спроса и предложения жилищно-коммунальных услуг. Муниципальное образование становится центральным общественным институтом, формирующим правила и ограничения для организации городского, в том числе жилищно-коммунального, хозяйства и координации экономических субъектов внутри него

Можно сформулировать основные принципы, на которые должны опираться органы местного самоуправления в регулировании рынка жилищно-коммунальных услуг: Косарева Н.Б. Перспективы развития жилищно-коммунального комплекса страны // Практика муниципального управления. 2009, №1.

- приоритет интересов системного развития жилищно-коммунальной среды территории;
- учет индивидуальных возможностей территории;
- публичность жилищно-коммунальной политики;
- признание приоритетов частного сектора в экономике.

На данном этапе предполагается решение новых задач: развитие конкурентных отношений в секторе жилищных услуг, демополизация сферы коммунальных услуг, переход к системе персонифицированных социальных счетов населения.

Создание конкурентной среды в сфере управления недвижимостью предполагает:

- обеспечение равных возможностей для предприятий различных форм собственности, формирование цены на услуги только на основе проведения открытых конкурсов;
- формирование договорных отношений между собственниками недвижимости и управляющими компаниями с определением прав и обязанностей каждой из сторон;
- создание действенного контроля собственников за деятельностью управляющих компаний.

Для демополизации сферы коммунальных услуг необходимо:

- создание равных условий для хозяйствующих субъектов разных форм собственности, разной территориальной принадлежности;
- нормативное регулирование стоимости монопольных услуг;
- выполнение финансовых планов, соблюдение договорных обязательств;
- разнообразие форм воздействия на частных субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг;
- создание условий для привлечения инвестиций в коммунальную инфраструктуру.

Муниципальные органы освобождаются от обязанностей расчетов жилищных субсидий и передают эти полномочия в службу социального обеспечения граждан. Для оказания централизованной социальной помощи населению по месту жительства, ведения системы персональных лицевого счетов - лицевого счетов домохозяйств, служащих для учета бюджетных средств в начислениях, расчетах и платежах за жилищные и другие услуги, вводится «единое социальное окно». Этот механизм позволит обеспечить целевое использование бюджетных средств, а гражданам - производить оплату только в случае получения конкретной услуги и иметь право выбора наиболее эффективного поставщика.

Таким образом, в процессе институциональных изменений в жилищно-коммунальной сфере происходит развитие рыночной инфраструктуры. Появляются экспертные организации, проводящие независимые экспертизы тарифов, аудиторские службы, консалтинговые компании, образовательные учреждения, добровольная сертификация, расчетные центры и биллинговые услуги. Все это освобождает муниципальные органы от хозяйственной деятельности по производству жилищно-коммунальных благ и ориентирует муниципальные власти на решение общих задач ответственности за организацию, содержание и развитие муниципальных систем жизнеобеспечения методами совершенствования правил и норм функционирования рынка.

Тема 3 Разделение полномочий в управления в ЖКК

Закон об общих принципах организации местного самоуправления относит к ведению муниципальных образований в области жилищного и коммунального хозяйства следующие вопросы местного значения:

- а) содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
- б) создание условий для жилищного строительства;
- в) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- г) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом.

Таким образом, деятельность органов местного самоуправления в жилищной и коммунальной сферах направлена, прежде всего, на обеспечение в рамках своих полномочий социальных гарантий жилищных прав граждан. Роль органов местного самоуправления, как и роль государства в целом, в обеспечении этих гарантий в последние годы существенным образом изменилась. Это связано с тем, что наряду с государственной и муниципальной собственностью существует частный жилищный фонд. Изменилась структура жилищного фонда по формам собственности. Значительная часть квартир государственного и муниципального жилищного фонда была приватизирована. Появились частные организации, занимающиеся проектированием и строительством жилья. Граждане могут реализовать свое конституционное право на жилище путем приобретения жилья в собственность, кооперативного или индивидуального жилищного строительства, а также из государственного или муниципального жилищного фонда. Начал функционировать рынок жилья.

Коренные изменения произошли в структуре источников финансирования жилищного строительства. Доля бюджетных средств во вводе жилья, достигавшая до начала экономической реформы 80%, сократилась в настоящее время примерно до 26%, основным источником финансирования жилищного строительства стали внебюджетные средства в сочетании с различными формами государственной поддержки граждан и юридических лиц, принимающих участие в финансировании строительства жилья. Повысился удельный вес малоэтажного строительства. Проводится монополизация жилищно-коммунального хозяйства. В городских поселениях создаются товарищества собственников жилья.

Вместе с тем острота жилищной проблемы не снизилась. На ее решение нацелена реализация Государственной программы «Жилище». Основные направления нового этапа ее реализации были одобрены Указом Президента РФ от 29 марта 1996 г. [1] В качестве одной из главных задач нового этапа решения жилищной проблемы названо расширение прав органов местного самоуправления в улучшении жилищных условий граждан и в проведении жилищной реформы.

Органам исполнительной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано разработать соответствующие региональные программы, руководствуясь Основными Управлениями нового этапа реализации программы «Жилище».

Правовую основу деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства и жилищно-коммунального Хозяйства составляют законы РФ от 24 декабря 1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики» [2] и от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (с последующими изменениями) [3], Федеральный закон от 15 июня 1996 г. «О товариществах собственников жилья», другие федеральные законы, законы субъектов Федерации, нормативные правовые акты, касающиеся жилищной сферы, коммунальных услуг.

Формирование муниципального жилищного фонда, который находится в ведении органов местного самоуправления, осуществляется на основе постановления Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». В муниципальную собственность передавался жилищный и нежилой фонд, находившийся в управлении органов местного самоуправления, в том числе здания и строения, ранее

переданные ими в ведение (на баланс) другим юридическим лицам, а также встроенно-пристроенные нежилые помещения, построенные за счет 5—7% -ных отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения. Муниципальный жилищный фонд составляют жилые дома, специализированные дома (общежития, гостиницы), дома социального использования, служебные и иные жилые помещения.

Кроме того, в ведение муниципальных образований перешли объекты жилищно-коммунального хозяйства: жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие объекты социальной инфраструктуры; объекты инженерной инфраструктуры городов, предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт данных объектов, и др.

Значительная часть объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в начале 90-х гг. находилась на балансе крупных государственных предприятий. В связи с процессом приватизации государственных предприятий встал вопрос о дальнейшем использовании этих объектов. Согласно Указу Президента РФ от 10 января 1993 г. «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий» при приватизации предприятий, находящихся в федеральной (государственной) собственности, по решению их трудовых коллективов в состав приватизируемого имущества могут быть включены находящиеся на балансе приватизируемого предприятия объекты социально-культурного и коммунально-бытового назначения (бани, прачечные, парикмахерские и др.) с обязательным сохранением их профиля. Исключение составляют:

- здания, сооружения, жилые помещения, в том числе встроенно-пристроенные, используемые предприятиями торговли, общественного питания, бытового обслуживания для нужд организаций и учреждений социальной защиты населения, детских домов, домов ребенка, домов престарелых, интернатов, госпиталей и санаториев для инвалидов, детей и престарелых;
- оздоровительные детские дачи, лагеря;
- объекты транспортного и энергетического обеспечения данного региона;
- объекты жилищного фонда и обслуживающие его жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные подразделения предприятий и организаций и др.

Эти объекты (до проведения процедуры разграничения собственности) относятся к федеральной (государственной) собственности и находятся в ведении администрации по месту расположения объекта (кроме оздоровительных детских лагерей и дач, находящихся в ведении администрации по месту расположения приватизируемого предприятия).

Возможно, также заключение договора между приватизированным предприятием и местной администрацией о совместном использовании и финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения. При этом объекты, расположенные в границах территории приватизируемого предприятия, но выполняющие функции обслуживания региона, находятся в ведении приватизируемого предприятия и являются общей со вместной собственностью данного предприятия и соответствующего органа местного самоуправления[4]. В целях освобождения предприятий от несвойственных им функций по содержанию объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения Правительством РФ 7 марта 1995 г. утверждено Положение о порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Федерации и муниципальную собственность[5]. Положение распространяется на приватизированные, находящиеся в стадии приватизации и неприватизируемые предприятия. Финансирование передаваемых в муниципальную собственность объектов должно осуществляться в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. «О финансировании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, передаваемых в ведение местных органов исполнительной власти при приватизации предприятий»[6].

Формирование муниципального жилищного фонда осуществляется и за счет *жилищного строительства*, которое ведут органы местного самоуправления, при этом они должны создавать условия для жилищного строительства граждан, юридических лиц, для

привлечения в жилищную сферу внебюджетных источников финансирования. В этих целях органы местного самоуправления вправе образовывать местные внебюджетные фонды развития жилищного строительства. Примерный порядок формирования и использования региональных и местных внебюджетных фондов развития жилищного строительства утвержден постановлением Правительства РФ от 15 июня 1994 г.[7] Данные фонды образуются для решения следующих задач:

- создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования в жилищную сферу;
- аккумуляция добровольных взносов предприятий и организаций, предназначенных на жилищное строительство;
- поддержка участия граждан в финансировании строительства или приобретения жилья;
- содействие развитию производственной базы домостроения и обеспечения районов жилой застройки объектами инженерно-транспортной инфраструктуры и т.д.

Средства фондов развития жилищного строительства формируются за счет добровольных взносов предприятий, организаций, граждан, а также дивидендов, получаемых от операций с ценными бумагами, приобретенными на временно свободные средства фонда, платы за информационные и другие услуги, оказываемые службами фонда, и иных доходов в соответствии с законодательством.

Средства фондов расходуются на строительство жилищного фонда социального использования, строительство и ремонт объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальную поддержку малоимущих групп населения для оплаты строительства, приобретения и содержания жилья и т.п.

В орган управления фонда в порядке и на условиях, определяемых положением о фонде, могут входить представители органов местного самоуправления, заинтересованных предприятий, учреждений и организаций, иные физические лица.

Органы местного самоуправления должны обеспечивать порядок учета жилищного фонда, распределения и предоставления гражданам жилых помещений по договорам найма, аренды, а также их продажи гражданам в муниципальном жилищном фонде.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 октября 1997 г. «О государственном учете жилищного фонда в Российской Федерации»[8] учет жилищного фонда независимо от его принадлежности осуществляется по единой для Российской Федерации системе учета.

Основной задачей государственного учета жилищного фонда является получение информации о местоположении, количественном и качественном составе, техническом состоянии, уровне благоустройства, стоимости объектов фонда и изменении этих показателей.

Государственный учет жилищного фонда включает в себя технический (оперативный) учет, официальный статистический учет и бухгалтерский учет.

Основу государственного учета составляет технический учет, осуществляемый путем проведения технической инвентаризации и регистрации документов об обязанностях правообладателей по содержанию жилых строений и жилых помещений.

Технический учет жилищного фонда возлагается на специализированные государственные и *муниципальные организации технической инвентаризации* — унитарные предприятия, службы, управления, центры, бюро (БТИ), методическое обеспечение которых осуществляет государственная специализированная организация.

Включение жилых строений и жилых помещений в жилищный фонд и исключение из жилищного фонда производится в соответствии с жилищным законодательством.

Одной из самых распространенных форм приобретения жилья в собственность является приватизация в установленном порядке занимаемых жилых помещений в домах муниципального жилищного фонда.

При относительно низких доходах основной массы населения, отмечается в Основных направлениях нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище», и высокой рыночной стоимости жилья жилищная политика будет нацелена на обеспечение

доступности жилья за счет бесплатной приватизации за нимаемого гражданами жилья в государственном или муниципальном жилищном фонде для обеспечения начального капитала для последующего улучшения жилищных условий. Прогнозируются, что общая доля приватизированных квартир в государственном и муниципальном жилищных фондах будет доведена до 60—65% при сохранении 35—40% квартир в качестве фонда социального использования, предоставляемого по договору найма или аренды.

В соответствии с Законом РСФСР от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (с последующими изменениями) передача жилья в собственность граждан оформляется договором передачи, заключаемым органом местного самоуправления (местной администрацией) с гражданином, получающим жилое помещение в собственность. При этом органы местного самоуправления должны обеспечить права на жилище несовершеннолетних, оставшихся проживать в жилых помещениях в случае смерти родителей, а также в иных случаях утраты попечения родителей.

В соответствии со ст. 40 Конституции РФ органы местного самоуправления предоставляют жилище малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, бесплатная или за доступную плату из муниципального жилищного фонда в соответствии с установленными законом нормами.

В связи с этим они ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Органы местного самоуправления должны ежегодно устанавливать долю распределяемого муниципального жилья, предоставляемого бесплатно (или за доступную плату) на условиях договора найма. Основанием для вселения в жилое помещение по договору найма является ордер, который выдается органами местного самоуправления.

Гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий и состоящим на учете по предоставлению жилой площади в органах местного самоуправления, по их желанию предоставляется безвозмездная субсидия на строительство или приобретение жилья за счет средств местного бюджета в порядке, установленном Правительством РФ[9]. Кроме того, в соответствии с законом гражданам, юридическим лицам могут предоставляться из муниципального жилищного фонда квартиры, дома по договору аренды. При этом органы местного самоуправления согласно Закону РФ «Об основах федеральной жилищной политики» могут предоставлять за счет местных бюджетов компенсацию (субсидии) гражданам, арендующим жилье, с учетом совокупного дохода семьи и действующих льгот (ст. 18).

Органы местного самоуправления, на которые возложены функции заказчика организации строительства, приобретения и предоставления за счет средств федерального бюджета жилья военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы, ведут их учет в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 6 сентября 1998 г.[10] Согласно Правилам вопросы постановки на очередь и предоставления жилья рассматриваются в созданных при органах местного самоуправления общественных комиссиях по жилищным вопросам, решения которых является основанием для издания главами муниципальных образований соответствующих актов. Общественную комиссию по жилищным вопросам возглавляет заместитель главы муниципального образования. В состав комиссии включаются в обязательном порядке представители территориальных военных комиссариатов.

В целях обеспечения эффективного использования недвижимого имущества в жилищной сфере образуются товарищества собственников жилья. Порядок их формирования и деятельности регулируется Федеральным законом «О товариществах собственников жилья». Товарищество собственников жилья — некоммерческая организация, форма объединения домовладельцев для совместного управления, обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в кондоминиуме, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом.

Муниципальное образование может быть собственником помещения в кондоминиуме (домовладельцем). Помещение в кондоминиуме может принадлежать и нескольким собственникам на праве общей собственности.

Кондоминиум как единый комплекс недвижимого имущества (а также права на недвижимое имущество в кондоминиуме и сделки с ним) подлежат государственной регистрации в соответствии с действующим законодательством с представлением паспорта домовладения. Паспорт домовладения составляется территориальными или местными бюро технической инвентаризации. По решению органов местного самоуправления обновление и копирование паспорта домовладения могут осуществляться за счет местного бюджета.

Органы местного самоуправления могут оказывать социальную помощь домовладельцам, нанимателям и арендаторам жилых помещений в кондоминиуме путем передачи товариществам собственников жилья муниципальных дотаций на финансирование затрат на эксплуатацию, текущий и капитальный ремонты, на отдельные виды коммунальных услуг и т.д.

Управление кондоминиумом может осуществляться товариществом собственников жилья, домовладельцами либо уполномоченными органами местного самоуправления службой заказчика на жилищно-коммунальные услуги.

Органы местного самоуправления вправе определять размер штрафа, который налагается на домовладельцев, а также на должностных лиц, уполномоченных представлять интересы собственника в кондоминиуме в том случае, если домовладельцы в течение шести месяцев не избрали способ управления кондоминиумом (при условии, что более 50% площади жилых помещений находится в частной собственности). Наложение штрафа осуществляется органами Государственной жилищной инспекции РФ.

Каждый домовладелец на общем собрании обладает числом голосов пропорционально его доле в праве общей собственности на общее имущество (доле участия). Если в муниципальной собственности находится более 30% площади помещений в кондоминиуме, орган местного самоуправления (уполномоченный им орган) вправе принять решение о перераспределении между остальными домовладельцами, пропорционально доле их участия, части принадлежащих ему голосов на общем собрании (свыше 30% голосов).

Органы местного самоуправления, осуществляя эксплуатацию муниципального жилищного фонда, занимаются развитием объектов инженерной, социальной, транспортной инфраструктуры, обслуживающих жилищную сферу. Они обеспечивают бесперебойное коммунальное обслуживание населения. В соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. [11], к коммунальным услугам относятся услуги по теплоснабжению, электроснабжению, водоснабжению и канализации. Правила распространяются на потребителей и исполнителей услуг независимо от их ведомственной принадлежности, форм собственности и организационно-правового статуса. Исполнителями коммунальных услуг для их потребителей, проживающих в муниципальном жилищном фонде, являются соответствующие муниципальные предприятия и учреждения, в обязанности которых входит оказание такого рода услуг.

В настоящее время в жилищно-коммунальной сфере осуществляются преобразования в рамках реализации нового этапа Государственной целевой программы «Жилище».

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, социально-экономическое состояние государства продолжает негативно сказываться на работе коммунальной инфраструктуры.

28 апреля 1997 г. Указом Президента РФ была утверждена Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации [12], в соответствии с которой предполагается изменить систему финансирования: перейти от бюджетного датирования к оплате в полном объеме жилищно-коммунальных услуг потребителями при условии обеспечения социальной защиты малообеспеченных семей и экономического обслуживания.

Органы местного самоуправления, реализуя свои Полномочия в жилищно-коммунальной сфере, призваны решать следующие задачи.

Во-первых, они должны стимулировать демополизацию и развитие конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы. В этих целях муниципальные образования вправе использовать следующие рычаги:

- формирование органами местного самоуправления муниципального заказа на обслуживание и развитие объектов жилищно-коммунального назначения;
- организация системы расчетов за произведенные и потребленные жилищно-коммунальные услуги на основе договоров, а также применение экономических санкций за нарушение договорных обязательств;
- привлечение на равноправной основе организации различных форм собственности для оказания жилищно-коммунальных услуг.

Постановлением Правительства РФ от 2 августа 1999 г. «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» рекомендовано перевести обслуживание жилищного фонда в 1999—2000 гг. полностью на конкурсную основу.

Органы местного самоуправления должны осуществлять контроль за наличием и соблюдением условий договоров между собственниками объектов жилищно-коммунального хозяйства, производителями и потребителями услуг.

Во-вторых, органы местного самоуправления должны совершенствовать систему управления жилищно-коммунальным хозяйством. В качестве основных направлений совершенствования системы управления, содержания и эксплуатации жилищного фонда можно выделить следующие:

- а) разделение функций управления и обслуживания жилищного фонда;
- б) переход, на договорные (контрактные) взаимоотношения заказчиков и подрядчиков.

Ключевой проблемой нового этапа реформирования жилищно-коммунального хозяйства является совершенствование системы договорных отношений, обусловленное появлением в этой сфере хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм.

Появление новых видов собственников обусловлено потребностями в иных фондах и методах инвестирования развития объектов жилищно-коммунального назначения в условиях ограниченности бюджетных средств. При этом наряду с диалогом «заказчик — подрядчик (предприятие жилищно-коммунального хозяйства)» формируются сложные многосторонние взаимоотношения, участниками которых являются:

- инвестиционные, строительные и эксплуатационные организации различных форм собственности, осуществляющие финансирование, строительство, содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства и управление ими;
- собственники жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства, представляющие их органы и управляющие компании;
- потребители услуг — владельцы, наниматели и арендаторы жилых помещений, товарищества собственников жилья, другие организации.

Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства предполагает формирование структур, представляющих интересы всех собственников жилья и защищающих права потребителей жилищно-коммунальных услуг (служба заказчика, товарищества собственников жилья и др.), а также развитие жилищно-коммунальных предприятий различных форм собственности. Органы местного самоуправления для реализации функций заказчика на жилищно-коммунальное обслуживание должны создавать соответствующие структурные звенья — службы заказчика, которые будут заключать договоры с подрядными предприятиями любых организационно-правовых форм на оказание услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда на конкурсной основе. Таким образом, будут развиваться договорные отношения между органами местного самоуправления и жилищными ремонтно-эксплуатационными предприятиями любой формы собственности и организационно-правового статуса.

На муниципальном уровне необходимо завершить процесс разграничения и оформления прав собственности на объекты жилищно-коммунального хозяйства. При этом право дальнейшего управления муниципальным жилищным фондом целесообразно передавать службам заказчика (управляющим организациям).

Согласно концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства муниципальные организации по обслуживанию жилья как самостоятельные хозяйствующие субъекты не

следует жестко закреплять за соответствующей территориальной единицей. Это «позволит при организации конкурсов на обслуживание жилищного фонда стимулировать конкуренцию не только между муниципальными организациями и частными компаниями, но и между самими муниципальными организациями. При этом целесообразно создать равные условия работы, как для частных, так и для муниципальных организаций (предоставление нежилых помещений без взимания арендной платы, равные условия предоставления служебной жилой площади и т.п.).

В-третьих, органы местного самоуправления призваны также стимулировать создание товариществ собственников жилья.

Объединение собственников жилья в товарищества собственников жилья в границах единого комплекса недвижимого имущества (кондоминиума) является одним из наиболее приемлемых с точки зрения защиты их прав, влияния на стоимость и качество предоставляемых услуг и позволяет создать условия для привлечения дополнительных источников финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилищного фонда. Кроме того, товарищества собственников жилья получают реальную возможность самостоятельно решать вопросы организации обслуживания и эксплуатации жилья, а, следовательно, и определять порядок расходования средств, направляемых на эти цели.

В-четвертых, органы местного самоуправления должны устанавливать тарифы на жилищно-коммунальные услуги для населения (кроме тарифов на электроэнергию и газ) исходя из оценки реальных доходов граждан и затрат, необходимых для поддержания работоспособности систем инженерного жизнеобеспечения на селенном пункте, а также нормативы потребления жилищно-коммунальных услуг.

Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства предполагает, что при сохранении за органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления права устанавливать основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг будет создана система, при которой объем финансирования из федерального бюджета (в первую очередь в виде трансфертов) будет рассчитываться на основе федеральных стандартов. При этом субъектам Федерации рекомендуется использовать аналогичный механизм распределения бюджетных средств между муниципальными образованиями.

Правительством РФ установлены следующие стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 1999 г.:

а) федеральный стандарт уровня платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги в целом и по всем видам услуг;

б) федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в пределах федерального стандарта социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг;

в) федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц [13].

Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» предусмотрена организация на территориях субъектов Федерации муниципальных центров по предоставлению гражданам компенсации (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг. Органам исполнительной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано разрабатывать региональные программы реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Постановлением Правительства РФ от 2 августа 1999 г. утверждено Положение о предоставлении гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Согласно данному Положению субсидии предоставляются гражданам в безналичной форме в виде уменьшения их платежа за жилье и коммунальные услуги. Порядок выделения и учета средств, направляемых на предоставление субсидии, устанавливается органами местного самоуправления.

Раздел 2 Управление и реформирование ЖКК

Тема 4 Цель, задачи и основные принципы управления ЖКК

Под жилищно-коммунальным комплексом (ЖКК) муниципального образования понимается совокупность различных, но организационно и технологически взаимосвязанных видов производственно-экономической деятельности, ориентированных на выполнение работ или оказание услуг, объективно необходимых для жизнеобеспечения территории, посредством предоставления жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ).

В состав ЖКК входят предприятия и организации вне зависимости от форм собственности, ведомственной принадлежности, любых организационно-правовых форм хозяйствования, осуществляющие различные виды производственно-хозяйственной деятельности, направленные на жизнеобеспечение муниципального образования через предоставление необходимых ЖКУ. Объектами ЖКК являются здания, инженерные коммуникации, сооружения и технологические звенья производственного цикла (жилищный и нежилой фонд и объекты инженерной инфраструктуры; объекты водоснабжения и водоотведения, тепло-, электро-, газоснабжение, инженерные сети и т. д.).

Особенности ЖКК обусловлены его социальной и экономической значимостью, а также сложной системой взаимосвязей хозяйствующих субъектов и потребителей услуг, в первую очередь населения.

Социальная значимость ЖКК состоит в создании необходимых условий для комфортного и безопасного проживания граждан на территории города [в здоровом доме].

Экономическая значимость ЖКК определяется постоянным потребительским спросом на работы и услуги и высоким потенциалом для развития частного бизнеса.

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

ЖКК включает в себя широкий круг деятельности по управлению многоотраслевым муниципальным хозяйством и разделяется на три сектора. Первый - жилищный комплекс, цели и задачи которого состоят в обеспечении нормальной эксплуатации объектов жилой и не жилой недвижимости (бытовое обслуживание, торговые и офисные здания, сфера досуга, образовательные учреждения, культурно-просветительные и учреждения здравоохранения и др.). Второй - коммунальный комплекс, осуществляющий производство и поставку необходимых ресурсов (воды, тепла, электроэнергии, газа) для обеспечения комфортных условий проживания. Третий - комплекс благоустройства, осуществляющий все виды работ по обеспечению необходимого уровня благоустройства окружающей городской среды (строительство и содержание городских магистралей и мостов, озеленение, садово-парковое обслуживание, санитарная уборка, рекреация и т. п.) и оказание специальных услуг (ритуальное обслуживание населения).

С позицией создания конкурентной среды, жилищный комплекс является наиболее привлекательным, хотя развитие конкуренции сдерживается существующей структурой управления жилищным фондом.

Коммунальный комплекс характеризуется монопольным положением большинства предприятий на локальных рынках, как правило, в пределах муниципальных образований, что обусловлено технологическими особенностями и условиями формирования систем жизнеобеспечения территорий, связанными с сетевой поставкой ресурсов. Вместе с тем, в сфере естественных монополий имеются определенные возможности для формирования конкретной среды на отдельных технологических сегментах производства и предоставления соответствующих коммунальных услуг (ремонт оборудования и объектов, закупка материалов и топлива и т. д.) на основе конкурсного привлечения организаций-исполнителей различных организационно-правовых форм хозяйствования.

В комплексе благоустройства сочетаются элементы потенциально монопольных и потенциально конкурентных секторов (санитарная уборка, сбор и утилизация бытовых отходов, озеленение, благоустройство)

Управление жилищным фондом и системами его жизнеобеспечения, согласно действующему законодательству, находятся в ведении органов местного самоуправления.

При разработке стратегии развития ЖКК города следует учитывать взаимосвязанную систему целей, задач и их распределение между различными структурными элементами, которые находятся в определённых связях и отношениях между собой.

Основную цель функционирования ЖКК можно сформулировать, как обеспечение эффективного, механизма устойчивого и надежного функционирования систем жизнеобеспечения населения, повышение качества жилищно-коммунальных услуг в сочетании с оптимизацией затрат и обеспечением социальной защиты населения.

Достижение этой цели базируется на следующих принципах:

- обеспечение качества принятия решений с минимальным значением рисков по предоставлению ЖКУ населению;

- предоставление качественных ЖКУ населению — как главного заказчика и потребителя через систему договорных отношений;

- формирование программ социальной защиты интересов населения по предоставлению льгот и субсидий в соответствии с установленным порядком;

- применение принципов государственно-частного партнерства (концессия) по управлению рисками между управляющими жилищными организациями, поставщиками ЖКУ и муниципальными органами власти в целях повышения эффективности их деятельности;

- демополизация предприятий ЖКК и создание условий для развития конкурентных отношений;

- обеспечение прозрачности и контролируемости финансовых потоков в управлении жилищными организациями и предприятиями-поставщиками ЖКУ и др.

Задачами системы управления в жилищном и коммунальном комплексах муниципального образования являются:

- планирование и выполнение комплекса мероприятий по обеспечению установленных стандартов эксплуатации и содержания объектов и качества жилищно-коммунального обслуживания;

- разработка и утверждение тарифов на отдельные виды жилищно-коммунальных услуг;

- определение стратегии и программ реформирования ЖКК;

- формирование конкурентной среды в жилищно-коммунальном секторе, в том числе на основе разделения функций и системы договорных отношений среди управляющих жилищных организаций и исполнителей услуг;

- создание благоприятных организационно-экономических и правовых условий для развития самоуправления граждан и эффективного функционирования товариществ собственников жилья и регистрации объектов кондоминиума в качестве единого комплекса недвижимого имущества, включая земельные участки;

- организация центра жилищных субсидий с учетом прогнозируемого увеличения количества граждан, обращающихся за субсидиями в процессе реформирования ЖКК;

- участие в разработке программ обновления территорий сложившейся застройки, в том числе реконструкции и капитального ремонта жилищного фонда для обеспечения безопасных и функционально целесообразных условий проживания людей в здоровом доме.

Количественная оценка достижения степени реализации поставленных целей и задач комплекса благоустройства определяется через нормативы или стандарты, с применением соответствующих методов по оценке технического состояния дорожных покрытий, соответствие экологическим нормативам по санитарной очистке территорий и утилизации отходов. Система регулирования установленных нормативов должна включать:

— уровень технического состояния и объемы содержания территории муниципального образования в соответствии с предъявляемыми требованиями (по отношению к общей площади территорий, отдельно по магистралям, проездам, внутриквартальной территории);

— оценку качества санитарного состояния территорий — определяется как отношение периода времени (месяц, недели) к общему годовому (квартальному) времени, при котором состояние площадей, улиц, проездов и т.д. соответствует санитарным нормам;

— объем бытовых отходов, подлежащих обработке (ликвидации, утилизации);

— величину площади озеленения (определяется соотношением фактически достигнутого уровня нормативному уровню, при котором обеспечивается условие соответствия требованиям качества зеленых насаждений).

Данные показатели также могут использоваться при обосновании стандартов освещенности территорий, нормативов содержания рекреационных зон, развитии гостиничного и банно-прачечного хозяйств.

Задачи муниципального управления коммунальным комплексом должны решаться с учетом особенностей и возможностей местного самоуправления по формированию местного бюджета на принципах самофинансирования. При этом необходимо обеспечивать максимально требуемые нормативы и стандарты обслуживания с учетом сбалансированных ресурсов и наличием финансовых средств. Из этого следует основной вывод: важным направлением деятельности местных органов управления является расширение финансовой базы муниципального образования за счет получения доходов от использования вторичных ресурсов при переработке отходов, создания безотходных технологий при санитарной очистке территорий, предоставления дополнительных сервисных услуг и т. д.

Повышение эффективности управления коммунальным комплексом должно обеспечиваться за счет совершенствования организационного обеспечения, создания индикативного экономического механизма планирования и системы регулирования мероприятий по достижению установленных нормативов и стандартов качества, внедрения современных технологий, технических систем и оборудования для снижения удельных затрат при проведении работ. Основными принципами государственной и муниципальной жилищно-коммунальной политики являются:

— доступность жилищных и коммунальных услуг (покрытие за счет государства части расходов на содержание, ремонт или строительство жилья, предоставление коммунальных услуг);

— разработка, внедрение и поддержка различных кредитно-финансовых механизмов приобретения, реконструкции и капитального ремонта, строительства жилья);

— высокое качество жилья (по уровню архитектуры, качеству стройматериалов и отделки, а также по качеству содержания, обслуживания и управления);

— рыночная конкуренция (между частными управляющими организациями, за финансовую помощь федерального правительства и муниципалитетов, за благорасположение жителей, за кредиты коммерческих банков, за инвестиции населения и т. д.);

— многовариантность и равноправие моделей по строительству, приобретению, содержанию и управлению жильем (долевая собственность, совместная собственность, частная собственность; различные организационные формы финансирования);

— контроль жителей, общественное участие в бюджетном процессе муниципального образования (информирование, консультации, совместное принятие решений, партнерство, а также в зависимости от моделей управления предусматривается различная степень вовлечения жителей в управление — от участия в работе управляющих органов, начиная с прав рекомендательного голоса, до полного самоуправления).

Задача муниципалитета состоит в том, чтобы все его жители независимо от уровня дохода были обеспечены качественными услугами ЖКК-. Качество, объем, номенклатура

оказываемых услуг должны соответствовать существующим социальным нормативам и стандартам. Контроль за качеством предоставляемых потребителям услуг ЖКК (например, соблюдение стандартов подаваемой воды и т. д.), выработку критериев оценки деятельности предприятий и организаций по обеспечению указанных услуг должен осуществлять муниципалитет. Показатели качества должны учитываться при оценке деятельности предприятия ЖКК и выделения дотаций. Особый интерес представляет группа услуг ЖКК, которыми население пользуется бесплатно. Это услуги дорожно-мостового, садово-паркового хозяйства, городского освещения и др.

Другим важнейшим направлением деятельности в вопросах регулирования ЖКК является контроль за соблюдением прав потребителей в вопросах оплаты услуг отрасли. Большинство предприятий ЖКК — монополисты в своей области, что требует особого контроля за ценами и качеством.

Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг устанавливается ежегодно в размере относительно совокупного дохода семьи. Компенсации (субсидии) на оплату жилья и коммунальных услуг должны предоставляться местными администрациями через их соответствующие структуры, а не предприятиями, оказывающими данные услуги.

До 70% бюджета средней российской семьи составляют затраты на питание. Поэтому функция местных органов власти по обеспечению социальной защиты населения при предоставлении услуг ЖКК является чрезвычайно важной.

Органы местного самоуправления несут непосредственную ответственность за планирование, развитие и обеспечение деятельности муниципальных объектов ЖКК. Сложившийся жилищный фонд и его инфраструктура, включая городское благоустройство, требуют больших инвестиционных расходов как на обновление и новое строительство, так и на поддержание объектов недвижимости в надлежащем состоянии. Кроме того, в электроэнергетике, водопроводно-канализационном хозяйстве и некоторых других подотраслях ЖКК необходимы дополнительные капитальные вложения для создания резервных мощностей (затраты, как правило, производятся и за счет средств государства, и за счет средств муниципалитета).

Это обусловило необходимость децентрализации управления, развития самостоятельности территорий. В результате перераспределения прав и ответственности территориальные органы власти получили больше прав и возможностей для решения вопросов местного значения, включая развитие ЖКК. Вместе с тем функции и задачи местных органов власти заметно усложнились, так как теперь они должны опираться на собственные территориальные ресурсы.

Методы формирования стратегии и механизмы реализации программы реформы ЖКК в муниципальном образовании должны учитывать основные положения принятой в 2001 г. Правительством РФ «Подпрограммы реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса РФ» в составе федеральной программы «Жилище»:

- обеспечение финансового оздоровления предприятий ЖКК на основе инвентаризации, реструктуризации и ликвидации задолженности;

- отказ от прямых дотаций за жилищно-коммунальные услуги предприятиям ЖКК и переход к новой модели экономических отношений на основе создания правовой базы;

- для передачи бюджетных ресурсов, предназначенных на дотирование от коммунальных предприятий отрасли в распоряжение гражданам и изменение организационно-правовых форм муниципальных унитарных предприятий;

- организация передачи бюджетных ресурсов, предназначенных на дотирование предприятий ЖКК, от жилищных и коммунальных предприятий на персонализированные социальные счета граждан;

- совершенствование системы социальной защиты населения с учетом показателя доли расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи;

- разделение функций собственника, управляющего муниципальным жилищным фондом и подрядными организациями на основе договорных отношений;
- передача муниципального жилищного фонда с баланса муниципальных унитарных предприятий на баланс службы муниципального заказчика или в казну;
- отмена льготы по НДС для населения при оплате ЖКУ;
- организация передачи функций по расчетам за ЖКУ в единые расчетно-кассовые центры, имеющие специализированную информационную базу;
- проведение единой федеральной тарифной политики;
- привлечение инвестиций в ЖКК, в основном, на заемной основе (с частичным бюджетным софинансированием).

Переход от государственной собственности к частной с ее многообразием организационно-правовых форм кардинально изменил систему управления жилищным фондом. На рынке жилья и жилищных услуг участвуют различные субъекты предпринимательской деятельности. Муниципальные органы власти должны знать их интересы и учитывать в своей политике, создавать такие условия, которые заинтересовывали бы в конечном результате всех участников процесса жилищно-коммунального обслуживания на всех этапах жизненного цикла объекта недвижимости, включая содержание и ремонт жилищного фонда и систем его жизнеобеспечения. Основными участниками являются: муниципалитет, население (потребитель жилищно-коммунальных услуг и одновременно собственник приватизированного или приобретенного жилья), предприятия и организации — исполнители жилищно-коммунальных работ и услуг и новая структура — управляющая жилищная организация, которая должна стать основным связующим звеном между муниципальными органами власти, населением и исполнителями жилищно-коммунальных услуг (работ).

В каждом муниципальном образовании должна быть финансово, экономически и социально обоснованная программа реформирования ЖКК, учитывающая местную ситуацию, территориальные особенности и степень развитости рынка ЖКУ.

На уровне муниципального образования создание эффективной системы управления в соответствии с требованиями рыночных отношений рассматривается как наиболее приоритетная задача в условиях реформирования ЖКК, включающая формирование организационных структур управления, адекватных требованиям рыночных методов, с обоснованием рациональных вариантов муниципального управления и регулирования.

Тема 5 Формы функционирования муниципального имущества в ЖКК

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) осуществляется в России с 1993 г. с целью перевода отрасли на рыночные принципы функционирования. Основными задачами реформы жилищно-коммунального хозяйства согласно принятой Концепции изначально являлись: разграничение прав владения и управления жилищно-коммунальной собственностью; создание рынка жилья за счет приватизации и изменения структуры жилищного фонда по формам собственности; введение договорных отношений в сфере эксплуатации и ремонта жилья и объектов коммунальной инфраструктуры; переход ЖКХ в режим бездотационного функционирования путем поэтапного повышения платежей граждан за жилье и коммунальные услуги при обеспечении социальной защиты малообеспеченных групп населения; структурная перестройка управления жилищно-коммунальным хозяйством.

Преобразования в сфере ЖКК, возможно, самый важный и сложный участок проводимых экономических реформ, где особенно остро вступают в противоречие рыночные и административные подходы, где необходимо, но трудно найти компромисс между экономической целесообразностью и социальной необходимостью.

Регионы определяют специфические особенности реформы жилищно-коммунального хозяйства. Лавровский, исследуя специфику региональной асимметрии в Российской Федерации, пишет: «...интересы государства, формирующего и реализующего национальные

цели и задачи, ... не могут быть расчленены по отдельным территориальным образованиям» [4, с. 526]. Но далее автор отмечает: «...вместе с тем национальная экономическая политика неотделима от инициатив региональных правительств и ... чем глубже и разностороннее представлены ресурсные, технологические и инновационные возможности развития территории, тем выше может быть эффективность национальной экономики».

С началом реализации реформы ЖКК центр тяжести переместился на региональный и местный уровни - субъектов РФ и местного самоуправления. Ни одна другая отрасль не связана столь тесно с территориальным фактором и социально-экономическими условиями, существующими в конкретных местах расселения людей, как жилищно-коммунальное хозяйство.

Большая часть основных фондов в жилищно-коммунальной сфере является муниципальной собственностью, в связи с чем вопросы владения, распоряжения и пользования ими находятся в ведении муниципальных органов власти. Жилищное законодательство и вопросы социальной поддержки населения находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Такая ситуация предопределяет значительное разнообразие нормативно-правовой базы в регионах. Региональные различия могут проявляться также в темпах перевода отрасли на самофинансирование, в специфике тарифной и социальной политики в этой сфере.

В регионах сложились различные схемы административного управления отраслью, начиная от жесткой вертикальной схемы управления и финансирования в пределах региона и заканчивая ситуацией, когда муниципальные образования имеют полную самостоятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

«Одним из факторов, оказавших отрицательное влияние на социально-экономическое положение муниципальных образований и не исчерпавшим свое негативное воздействие и сегодня, стала передача объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры с баланса предприятий на баланс муниципальных образований» [4, с. 15].

До 1991 г. доминирующая доля в жилищном фонде приходилась на государственную собственность (абсолютно преобладавшую в крупных городах). Удельный вес государственного жилищного фонда в целом по стране составлял 67 % всего жилищного фонда, 79 % городского жилищного фонда, а в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Новосибирск - от 80 до 90 %. В состав государственного жилищного фонда входил жилищный фонд, находящийся в ведении предприятий, учреждений и органов государственного управления. Причем последний составлял большую часть государственного жилищного фонда - 60 %. В течение длительного времени существовал запрет на индивидуальное жилищное строительство в городах с населением более 100 тыс. человек. Жилищные кооперативы составляли незначительную часть жилищного фонда.

Начатая с 1992 г. передача ведомственных объектов ЖКХ (жилищного фонда, коммунальной инфраструктуры) в муниципальную собственность была вызвана проведением государственной политики по снижению непроизводственных затрат отечественных товаропроизводителей, обусловленная сокращением возможностей по финансированию этих объектов со стороны ведомств в результате резкого ухудшения финансового положения ведомственных предприятий и организаций. В ходе муниципализации ведомственные объекты ЖКХ и социальной сферы попросту «сбрасывались» в муниципальную собственность без материальной базы, профессионального кадрового обеспечения, с долгами за потребленные жилищно-коммунальные услуги, практически при полном отсутствии бюджетного финансирования на эти цели.

С 1991 по 2000 гг. для компенсации возрастающих затрат на содержание переданного в муниципальную собственность жилья из федерального бюджета было выделено 76,0 млрд руб. До предприятий ЖКХ дошло не более 10 % этой суммы. Большая часть выделенных из федерального бюджета средств на передачу ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность была использована администрациями субъектов РФ и муниципальных образований на погашение бюджетных ссуд для выплаты заработной платы

бюджетникам и долгов перед РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром» за потребленные регионами топливно-энергетические ресурсы.

Муниципализация ведомственного жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры имела противоречивые последствия. С одной стороны, передача жилищного фонда в муниципальную собственность позволила сделать предприятия, ранее отвечавшие за его эксплуатацию, более конкурентоспособными, уменьшив затраты на содержание жилья, с другой - потребовала увеличения затрат у муниципалитетов на его содержание. Такие же проблемы возникли и в отношении других объектов недвижимости ЖКХ (инженерных сетей), хозяйственное или оперативное управление, по которым было закреплено за ведомственными предприятиями и учреждениями. При этом качество обслуживания и эксплуатации переданного жилищного фонда зачастую становилось хуже, чем до момента его передачи.

Муниципализация жилищно-коммунальной сферы происходила в тот период, когда эта отрасль продолжала оставаться дотационной. На фоне затяжного общеэкономического кризиса 90-х гг., вызванного переходом от административно-командных к новым, рыночным методам хозяйствования, в особенно сложное социально-экономическое положение попали малые города, поселки городского типа и сельские населенные пункты. «В наибольшей степени пострадали города центральной части России, в которых преобладали предприятия легкой промышленности, значительная часть “угольных” городов, поселений, связанных с лесозаготовкой и деревообработкой, большинство северных городов».

Муниципалитеты не имели ни финансовых, ни организационных возможностей к дальнейшему поддержанию жизнеспособности передаваемых в муниципальную собственность объектов ЖКХ. Ставка, сделанная Правительством РФ на форсированный переход к бездотационному функционированию предприятий ЖКХ путем повышения платежей потребителей до полного возмещения стоимости услуг, не способствовала созданию механизмов, гарантирующих достаточность средств муниципальных бюджетов для выполнения обязательств по финансированию предприятий сферы жилищно-коммунальных услуг в части, не покрываемой платежами потребителей.

Потребности региональных и муниципальных бюджетов частично учитывались в рамках межбюджетных отношений (выравнивание бюджетной обеспеченности через механизм трансфертов финансовой поддержки регионов). Однако в условиях острого бюджетного кризиса это не могло существенным образом повлиять на достаточность и устойчивость бюджетного финансирования. Зачастую федеральный бюджет выполнял свои обязательства перед регионами с опозданием на 1,5-2 года. По данным Фонда «Бюро экономического анализа» к 2003 г. большая часть регионов России являлась реципиентами дотаций федерального бюджета. К регионам-донорам относилось 14 субъектов РФ, остальные же в разной степени постоянно дофинансировались из федерального бюджета.

Институциональные изменения, происходившие в экономике страны в 90-е гг., коснулись и коммунальных предприятий. В результате преобразований, происходящих в жилищно-коммунальном хозяйстве, производственная структура предприятий претерпела значительные изменения. Их численность по сравнению с началом 90-х гг. увеличилась в 2 раза. Главным достижением явилось то, что из 52 тыс. предприятий, работающих на рынке жилищно-коммунальных услуг, свыше половины (53,9 %) - это мелкие предприятия, в основном работающие в жилищной сфере. В области тепло-, электро-, водоснабжения появились частные предприятия.

По данным статистики в 1996 г. их функционировало около 38 %, но к 2004 г. этот показатель снизился до 33,1 %. Предприятия совместных форм собственности с участием иностранного капитала составляют 1 %, тепловых сетей и теплоисточников, принадлежащих частным компаниям, - 13 % [3].

В то же время нежелание местных органов власти терять контроль над этими предприятиями приводит к вертикальной интегрированности компаний в сфере эксплуатации жилищного фонда, отсутствию действительной конкуренции в данном секторе. Зачастую конкурентные отношения между акционерными компаниями заключаются в

разделении существующего рынка с помощью долгосрочных договоров. Все это сводит на нет конкуренцию и крайне затрудняет либо вовсе исключает доступ на рынок новых предприятий.

Сфера жилищно-коммунальных услуг продолжает оставаться крупным субъектом нерыночной экономики. Балансовая стоимость основных фондов коммунального хозяйства составляет 0,7 трлн руб. (4,7 % от всей стоимости основных фондов России). В то же время жилищный фонд страны площадью в 2,9 млрд м² жилья составляет по остаточной балансовой стоимости 4,1 трлн руб. Таким образом, на жилищно-коммунальной отрасли лежит ответственность за сохранность и использование более чем 14 % основных фондов страны на сумму 4,8 трлн руб. [5].

Несмотря на возлагаемую, на органы местного самоуправления ответственность за бесперебойное обеспечение населения жилищно-коммунальными услугами, «...решение многих проблем ЖКХ находится за пределами компетенции муниципалитетов в силу того, что на состоянии муниципальной системы ЖКХ отражаются общие макроэкономические проблемы отрасли» [1].

Одной из макроэкономических проблем отрасли является неэкономное расходование энергоресурсов в коммунальной сфере. Коммунальная энергетика потребляет более 20 % электрической и 45 % тепловой энергии, производимых в России. Так, в сравнении с развитыми странами мира в России на единицу ВВП приходится в 4-5 раз больше электроэнергии, на обогрев 1 м² жилья - в 3 раза больше. Удельное водопотребление в жилищном фонде значительно превышает технически обоснованное и составляет на человека от 300 до 600 литров в сутки. В целом по России потребление воды превышает среднеевропейское в 2-2,5 раза [1].

Существенного сокращения потребления ресурсов не происходит даже в условиях значительного удорожания их стоимости. Причина этому - сохранение отраслевого подхода к экономии ресурсов. Следует отметить, что для предприятий сферы ЖКУ характерно наличие энергоемкого оборудования и высокочрезмерных технологий производства, отсутствие приборов учета и реализации услуг, низкий коэффициент использования производственных мощностей, высокий процент потерь и т.д. Следствием этих факторов является значительное увеличение затрат на производство жилищно-коммунальных услуг. Модернизация генерирующего, электротехнического оборудования и сетевого хозяйства в ЖКХ способна обеспечить рациональное использование энергоресурсов и, следовательно, снизить затраты на производство услуг, обеспечить качество и надежность их предоставления. К сожалению, только около 10 % коммунальных объектов соответствуют современным требованиям по энергоресурсопотреблению, применяемым технологиям и материалам.

Повышение качества жилищно-коммунального обслуживания невозможно без обновления и модернизации основных фондов, что требует значительных финансовых средств. При существующей системе финансирования отрасли, когда в полном объеме не обеспечивается финансирование даже текущей деятельности предприятий ЖКХ, крайне проблематично привлечение финансовых средств на модернизацию и развитие объектов данной сферы.

В то же время содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства требует значительных бюджетных ассигнований. В структуре расходов бюджета муниципального образования удельный вес бюджетных средств, предусматриваемых на ЖКХ, составляет в среднем около 17 % от общего объема (рис. 1). Однако в ряде городов расходы муниципальных образований на ЖКХ составляют 30-40 % доходной части городского бюджета.

Возвращаясь к целям реформирования ЖКК, отметим, что в идеале переход сферы жилищно-коммунальных услуг в режим бездотационного функционирования путем поэтапного повышения платежей населения за жилье и коммунальные услуги предполагает постепенное взаимное сближение растущей стоимости ЖКУ для населения и снижающейся себестоимости услуг.

В работах ученых, исследующих вопросы финансирования, ценообразования, инвестирования в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также специалистов, анализирующих сложившуюся практику, имеют место различные точки зрения и обосновываются различные

позиции по этим вопросам. По мнению З. Тетуевой, «...укрепление финансового обеспечения системы ЖКХ возможно путем реализации территориальных программ и более жестких обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации по объему и качеству оказываемых услуг». Автору более близка позиция ученых Фонда «Бюро экономического анализа» под руководством А. Шаститко, предполагающих, что ставка реформаторов на то, что необходимость осуществления реформ регионами «за свой счет» будет выступать в качестве их катализатора, не совсем верна. В условиях необходимости повышения расходов на финансирование реформ ЖКХ регионы либо вынуждены перераспределять часть бюджетных средств в пользу ЖКХ, либо запрашивают трансферты из центра. То есть они не заинтересованы в повышении экономической эффективности деятельности предприятий ЖКХ, надеясь на федеральную поддержку в кризисной ситуации.

Снижение затрат на производство жилищно-коммунальных услуг (в том числе за счет реализации инвестиционных проектов) в соответствии с планируемыми мероприятиями по реформированию отрасли может быть различным для регионов в зависимости от возможностей администраций городов и субъектов РФ их финансировать.

Тема 6 Жилищный комплекс, состояние и проблемы управления

Кризисное состояние жилищно-коммунального комплекса в большинстве муниципальных образований России стало проблемой общегосударственного значения. Причинами кризиса явились многолетнее недофинансирование, неэффективная тарифная политика, предопределяющая дотационность отрасли, высокие затраты на оказание услуг, отсутствие у обслуживающих предприятий экономических стимулов снижения затрат, а у получателей ЖКУ - возможности влиять на их количество и качество, неэффективная система централизованного управления, неразвитость конкурентной среды, высокая степень износа основных фондов, большие потери теплоэнергии, воды и других ресурсов.

Возникновение и нарастание технологических и финансовых проблем ЖКХ было связано с тем, что до начала массовой приватизации в России основная часть объектов ЖКХ находилась на балансе промышленных и других предприятий и финансировалась по титулам соответствующих отраслевых министерств и ведомств. В ходе приватизации эти объекты были переданы в муниципальную собственность, причем в крайне запущенном техническом состоянии и без должной финансовой компенсации расходов на их содержание и ремонт.

Недостаточность государственных централизованных финансовых средств на модернизацию и ремонт переданных муниципалитетам изношенных основных фондов не позволила устранить аварийность в системах жизнеобеспечения, особенно в тепло- и водоснабжении. Финансовый кризис и банкротство градообразующих предприятий поставили многие города и поселения с моноструктурным характером экономики в сложные социально-экономические условия. В результате начал нарастать объем задолженности местных бюджетов и муниципальных жилищно-коммунальных предприятий перед ресурсоснабжающими организациями.

Наличие сложных взаимосвязей хозяйствующих субъектов и потребителей услуг, обусловленных как схемой технологического взаимодействия, так и возникающими при этом противоречиями между экономической природой производства услуг и социальным характером их потребления, подчеркивает специфику управления ЖКХ. С точки зрения социальной значимости, ЖКХ призван создавать необходимые условия для комфортного и безопасного проживания граждан, а с экономической, являясь сферой деятельности с постоянным потребительским спросом на рынке жилищно-коммунальных услуг, он обладает значительным потенциалом для развития частного бизнеса.

При этом важно выделить три взаимосвязанных аспекта управления в сфере ЖКХ, включающих доступность приобретения и эксплуатации жилья, повышения качества жилищно-коммунального обслуживания, а также преобразования самоокупаемости услуг и привлечения

частного бизнеса. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2008. - с. 179-180.

Обострение жилищной проблемы и неудовлетворительное положение дел в жилищной сфере большинства крупных городов страны определяют необходимость коренного реформирования и глубоких преобразований жилищной системы. Экономика социальной сферы: Учебное пособие, 2-е издание. Игнатов В.Г., Батулин Л.А., Бутов В.И., Машенко Ю.А., Уварова Г.Г., Ходарев С.В., Ходарев А.С., Эланский Ю.Г. - Москва - Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2005. - 93.

Организационно-экономический механизм реформирования ЖКХ предусматривает переход от нормативно-тарифного регулирования коммунальных услуг к оплате фактически потребленных, разработку схем взаимодействия органов власти, хозяйствующих субъектов и потребителей при предоставлении услуг, изменении системы финансирования с ориентацией на оплату потребителями услуг по их реальной стоимости, рациональное сочетание условий для деятельности частных управляющих организаций. Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В.Б. Зотова. - СПб.: Питер, 2008. - с. 181

Государственная политика в сфере жилья представляет сложную совокупность различных видов социально-экономических и политических факторов и видов воздействия на возможности удовлетворения граждан жилищно-коммунального хозяйства услугами. Особенно острой проблемой является проблема аккумуляции необходимых финансовых средств для строительства и содержания жилья и обеспечения услугами ЖКХ. Выделяют три основных составляющих понятия жилищной политики: концепцию, программу и экономико-правовой механизм реализации программ.

Необходимость разработки теоретических основ жилищной политики налицо, и в этом плане интерес представляют выводы зарубежных авторов. В. Парето оптимальным считает такое положение, когда при данных ресурсах (данном положении), системе распределения, запросах потребителей данного уровня одни граждане не могут улучшить свое положение, не ухудшая положение других.

При ограниченных ресурсах улучшение потребления для одной группы может привести к ущербу для остальных групп населения, и в этом случае возникает задача компенсации нанесенного ущерба. Социальная справедливость может нарушаться.

Жилищные программы (политика) затрагивают образ жизни людей, их здоровье, продуктивность деятельности, безопасность, удовлетворение их потребностей в материальных благах, интереса к трудовой деятельности. Таким образом, жилищная политика многоаспектна, многосубъектна, многоадресна и обеспечивает достижение удовлетворения многообразных потребностей. Она должна быть социально ориентированной, справедливой, демократичной, реалистичной, экономически приемлемой, конструктивной. То есть она должна проводиться без нарушения прежних достижений, путем создания, преобразования жилищной среды эволюционно. Экономика социальной сферы: Учебное пособие, 2-е издание. Игнатов В.Г., Батулин Л.А., Бутов В.И., Машенко Ю.А., Уварова Г.Г., Ходарев С.В., Ходарев А.С., Эланский Ю.Г. - Москва - Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2005. - с. 92-93.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что на данном этапе становления экономики в России, необходимо найти баланс между экономическим ростом и социальным, при реализации жилищной политики, как рыночными механизмами, так и государственной поддержкой. Подчеркнем также, что первостепенное значение имеет проведение жилищной реформы в городах, ведь именно в них сосредоточен огромный жилищный фонд, проживает большая часть населения страны и находятся основные мощности строительных и жилищных организаций. Именно здесь наиболее ярко проявились уже упомянутые негативные черты жилищной сферы: это и ведомственный монополизм; и недостаточная квалификация кадров; и техническая и технологическая отсталость и как результат неудовлетворительный уровень работы; очень важным составляющим является и игнорирование интересов населения, и низкое качество выполняемых работ и предоставляемых услуг потребителям. В первую очередь это касается жилищного хозяйства, которое непосредственно связано с населением и является по сути ведущим в технологической цепочке жилищно-коммунального обслуживания населения.

Необходимость реформирования жилищно-коммунальной политики: основные задачи и направления

Проведение реформы ЖКХ обусловлено тем, что, во-первых, расходы на содержание ЖКХ всегда составляли существенную часть бюджетных расходов, прежде всего местных органов управления. Во-вторых, необходимо конкретным образом изменить отношения к имеющимся материальным ресурсам. Их экономия дает значительные выгоды всему народному хозяйству страны. В-третьих, существовавшая система обеспечения этой сферы финансовыми и материальными ресурсами не позволяла удовлетворительным образом содержать ее и обеспечить потребности населения.

В различных регионах России сегодня работают около 50 тыс. малых, многоотраслевых унитарных и акционерных предприятий. Они обслуживают города и поселки, занимаясь решением сложных проблем, начиная от ремонта жилья, дорог, теплоснабжения, заканчивая банно-прачечными и ритуальными услугами населению.

Жилищно-коммунальная сфера поглощает все больше материальных и финансовых средств, не подкрепленных достаточным финансированием из бюджета. Одних только льгот по оплате ЖКУ в 2005г. было представлено на сумму около 40,0 млрд. руб., субсидий представлено 10% российских семей на сумму 13,8 млрд. руб.

Предприятия ЖКХ предоставляют свои услуги трем обособленным группам потребителей: населению (50%), бюджетно-зависимым (30%) и промышленным предприятиям и другим потребителям (20%).

Сложилась такая ситуация, что цена услуг для населения оказалась ниже себестоимости. Разница должна покрываться из бюджета. Практически бюджет выделяет 60-70% потребности в бюджетном финансировании. Промышленные предприятия также имеют задолженность за потребляемые услуги. По коммунальным услугам оплачивается 81%, по ремонтно-эксплуатационным предприятиям - 90%.

Положение дел усугубляется недостатком общих ранее принятых архитектурно-планировочных проектных, строительных решений, огромными социальными обязательствами государства перед населением (обеспечение только льготами 48 млн. человек), недофинансированием эксплуатационных расходов, сокращением капитального ремонта, неплатежами населения за услуги ЖКХ, возрастающими по мере увеличения доли населения в расходах коммунальной инфраструктуры.

Изменение политико-экономических отношений, административных структур управления на всех уровнях власти, отсутствие адекватных преобразований в системе управления ЖКХ, необходимых источников финансирования предприятий ЖКХ, как обязательного условия устойчивого функционирования объектов ЖКХ, предопределяет необходимость реформирования ЖКХ. Это становится не только экономической, но и политической проблемой. Экономика социальной сферы: Учебное пособие, 2-е издание. Игнатов В.Г., Батулин Л.А., Бутов В.И., Машенко Ю.А., Уварова Г.Г., Ходарев С.В., Ходарев А.С., Эланский Ю.Г. - Москва - Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2005. - с. 99-100.

Важнейшей тенденцией нынешнего этапа явилась нарастающая роль государства в формировании жилищно-коммунальной политики принятие пакета законов о доступном жилье и модернизации коммунальной инфраструктуры. Проблема обеспечения населения доступным жильем приобрела федеральное значение и привела к созданию национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

Вступление в силу Жилищного кодекса РФ, федеральных законов «О концессионных соглашениях» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» открывает перспективы для развития конкурентных отношений и привлечения в отрасль бизнес-структур на основе государственно-частного партнерства; крупные управляющие компании переходят от краткосрочных договоров к долгосрочным инвестициям и расширяют масштаб своей деятельности, охватывая все большее количество регионов и муниципальных образований. Привлечение частного бизнеса к управлению и инвестированию в коммунальный комплекс должно обеспечиваться при преимущественном сохранении региональной (муниципальной) собственности на коммунальную инфраструктуру. Особенно это касается систем тепло- и

водоснабжения, где за счет ресурсосберегающих мероприятий может быть достигнут серьезный экономический эффект. Привлечение инвестиций предусматривает в основном переход с бюджетной на заемную и концессионную основу инвестирования отраслей ЖКХ с частичным бюджетным софинансированием. Комплекс основных задач по реформированию жилищно-коммунального комплекса включает:

- повышение качества и доступности жилищно-коммунальных услуг на основе институциональных преобразований и развития рыночных отношений, включающих реструктуризацию органов управления в сфере жилищно-коммунального обслуживания; системное построение договорных отношений и повышение эффективности конкурентных принципов, привлечение частного бизнеса, акционирование предприятий ЖКК, развитие института профессиональных управляющих жилищным фондом, формирование механизма их отбора на конкурсной основе, содействие в реализации схем самоуправления жителей в жилищной сфере;

- обеспечение финансового оздоровления ЖКК на основе повышения эффективности использования бюджетных расходов и адресной поддержки реально нуждающихся граждан в предоставлении определенного стандарта жилищно-коммунального обслуживания, оптимизации соотношения тарифного и бюджетного финансирования, а также увеличения инвестиционной составляющей в тарифах на услуги ЖКК;

- регулирование деятельности коммунального комплекса с целью консолидации теплоэнергетических активов в муниципальном образовании и проведения органами муниципального управления единой политики по обеспечению его устойчивого функционирования, надежности и безопасности предоставляемых услуг, модернизации сетей, сооружений и оборудования и повышения на этой основе ресурсной эффективности производства и качества услуг.

Тема 8 Основные этапы реализации реформы ЖКК основным положениям жилищной реформы, реализация которых позволила бы достичь поставленной цели, относилось:

- совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве;

- переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечивающих коммунальные предприятия материалами, оборудованием и выполняющих проектно-строительные работы;

- совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, в том числе установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь жилья и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;

- совершенствование системы социальной защиты населения: упорядочение существующей системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств».

Особое внимание при этом отводилось процессу монополизации в сфере ЖКХ. Монополизм в этой сфере не дает потребителям и первую очередь населению возможности выбирать на рынке необходимый набор жилищных и коммунальных услуг. Поэтому для успешной реализации данной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- завершение процесса разграничение функций собственника, управления и обслуживания в сфере ЖКХ на муниципальном уровне;

- повышения прозрачности всех процедур формирования тарифной политики ЖКХ;
- модернизация кадровой политики и подготовка нового поколения менеджеров для ЖКХ;

- реструктуризации и ликвидации задолженностей в сфере ЖКХ;

- планомерный, поэтапный переход к полной оплате жилищно-коммунальных услуг при одновременном формировании эффективных, действенных органов, призванных обеспечить меры адресной социальной защиты малоимущих слоев населения;
- обеспечения эффективного и целевого использования бюджетных средств, выделяемых на модернизацию ЖКХ;
- усиления контроля за соблюдением законодательства, регулирующего отношения в сфере ЖКХ.
- введение системы сбора и обработки информации об основных изменениях в жилищной сфере России, приватизации жилья, данных о затратах на жилье и коммунальные услуги, тарифах и субсидиях, платежах и задолженности потребителей коммунальных услуг, а также об участии частного сектора в обслуживании жилья.
- создание системы ресурсосбережения (внедрение передовых технологий, установка приборов учета энергоресурсов (воды, газа и тепла и т. п.).

Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации были намечены к реализации три этапа:

- Первый этап (1997 - 1998 гг.) предполагал разработку нормативно-правовой базы и кредитно-финансовых механизмов реализации Концепции. Введение методов антимонопольного регулирования при установлении тарифов на услуги предприятий - естественных монополистов. Дифференциация ставок оплаты жилья в зависимости от его качества и местоположения, а также оплаты жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на коммунальные услуги при сверхнормативном их потреблении. Демонополизация деятельности организаций жилищно-коммунального хозяйства. Принятие федеральных стандартов, необходимых для перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Завершение создания системы органов государственных жилищных инспекций в субъектах Российской Федерации. Организационное и методическое содействие массовому созданию товариществ собственников жилья, включая помощь в обучении кадров. Переход к установке индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов в жилых домах-новостройках, реконструированном или капитально отремонтированном жилье.

- Второй этап (1999 - 2000 гг.) - доведение доли государственного и муниципального жилищных фондов, обслуживаемых на конкурсной основе, до 100%. Широкое использование практики выбора на конкурсной основе управляющей организации в государственном и муниципальном жилищных фондах. Переход на полную оплату населением затрат на содержание жилья. Завершение в основном перевода жилищно-коммунального хозяйства на работу в режиме безубыточного функционирования. Поэтапное включение затрат по обязательному страхованию жилья в себестоимость жилищных услуг. Разработка методологии технико-экономических обоснований и инвестиционных проектов для привлечения организациями коммунального хозяйства средне- и долгосрочных кредитных ресурсов на развитие объектов инфраструктуры.

- Третий этап (2001 - 2003 гг.) предполагал завершение перехода на полную оплату населением затрат на обслуживание и ремонт (включая капитальный) жилья и коммунальных услуг в части покрытия текущих издержек. Завершение внедрения механизма обязательного страхования жилья. Обязательная установка в жилых домах индивидуальных приборов учета и регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов. Широкое внедрение механизма привлечения кредитных средств для развития городской жилищно-коммунальной инфраструктуры с использованием различных источников инвестирования. Товарищества собственников жилья становятся преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами.

В настоящее время уже можно сделать вывод о том, что, хотя мероприятия, предусмотренные на каждом этапе реформы, постепенно реализуются, но соблюсти сроки, предусмотренные Концепцией, на практике оказалось невозможно.

Так, например, Государственная Дума своим постановлением от 11.09.2002 № 2994-III ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к

Президенту Российской Федерации В.В.Путину о внесении изменений в концепцию реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренную Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 1997 года № 425, и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2001 года № 804 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2002 год» констатировала, что в ходе проведения реформы ЖКХ Правительство Российской Федерации проявляет излишнюю поспешность.

Государственная Дума отмечала, что Концепция предполагала завершение перехода на новую систему оплаты населением жилья и коммунальных услуг в части, касающейся покрытия текущих издержек, в 2001-2003 годах. В то же время статьей 15 Закона Российской Федерации от 24.12.1992 № 4218-I «Об основах федеральной жилищной политики» предусматривалось, что переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг должен осуществляться поэтапно в течение 15 лет (то есть до 2008 года) с использованием мер социальной защиты граждан.

Таким образом, по состоянию на сегодняшний момент, жилищная реформа в России все еще не завершена.

6.2. Методические рекомендации по самостоятельной работе студентов

Цель самостоятельной работы - подготовка современного компетентного специалиста и формирование способностей и навыков к непрерывному самообразованию и профессиональному совершенствованию.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- качественное освоение теоретического материала по изучаемой дисциплине, углубление и расширение теоретических знаний с целью их применения на уровне межпредметных связей;
- систематизация и закрепление полученных теоретических знаний и практических навыков;
- формирование умений по поиску и использованию нормативной, правовой, справочной и специальной литературы, а также других источников информации;
- развитие познавательных способностей и активности, творческой инициативы, самостоятельности, ответственности и организованности;
- формирование самостоятельности мышления, способностей к саморазвитию, самообразованию, самосовершенствованию и самореализации;
- развитие научно-исследовательских навыков;
- формирование умения решать практические задачи (в профессиональной деятельности), используя приобретенные знания, способности и навыки.

Самостоятельная работа является неотъемлемой частью образовательного процесса.

Самостоятельная работа предполагает инициативу самого обучающегося в процессе сбора и усвоения информации, приобретения новых знаний, умений и навыков и ответственность его за планирование, реализацию и оценку результатов учебной деятельности. Процесс освоения знаний при самостоятельной работе не обособлен от других форм обучения.

Самостоятельная работа должна:

- быть выполнена индивидуально (или являться частью коллективной работы). В случае, когда СР подготовлена в порядке выполнения группового задания, в работе делается соответствующая оговорка;
- представлять собой законченную разработку (этап разработки), в которой анализируются актуальные проблемы по определенной теме и ее отдельных аспектов;
- отражать необходимую и достаточную компетентность автора;
- иметь учебную, научную и/или практическую направленность;
- быть оформлена структурно и в логической последовательности: титульный лист, оглавление, основная часть, заключение, выводы, список литературы, приложения,
- содержать краткие и четкие формулировки, убедительную аргументацию, доказательность и обоснованность выводов;

- соответствовать этическим нормам (правила цитирования и парафраз; ссылки на использованные библиографические источники; исключение плагиата, дублирования собственного текста и использования чужих работ).

Таблица 4

Формы самостоятельной работы обучающихся по темам дисциплины

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Пр. зан.	Вид контроля
	Раздел 1 Институциональные основы управления ЖКК		
1	Тема 1 Законодательное и нормативно-правовое обеспечение имущественных прав в системе ЖКК	4	Проблемные вопросы
2	Тема 2 Понятие, назначение и методы формирования имущественного комплекса жилищно-коммунальной сферы	4	Реферат, Эссе
3	Тема 3 Разделение полномочий в управления в ЖКК	4	Проблемные вопросы
	Итого по разделу 1	12	
	Раздел 2 Управление и реформирование ЖКК		
4	Тема 4 Цель, задачи и основные принципы управления ЖКК	4	Реферат
5	Тема 5 Формы функционирования муниципального имущества в ЖКК	4	Проблемные вопросы, эссе
6	Тема 6 Жилищный комплекс, состояние и проблемы управления	4	Проблемные вопросы
7	Тема 7 Инженерная инфраструктура жилищно-коммунального комплекса	4	Проблемные вопросы
8	Тема 8 Основные этапы реализации реформы ЖКХ	4	Проблемные вопросы
9	Тема 9 Совершенствование системы оказания услуг населению в жилищно- коммунальной сфере	4	Круглый стол
	Итого по разделу 2	24	
	Всего по курсу	36	

В качестве одной из форм самостоятельной работы студентам предлагается подготовка докладов/рефератов и эссе, в том числе в виде электронной презентации.

Примерная тематика докладов/рефератов

1. Жилищное и коммунальное хозяйство как объект управления
2. Специфика системы управления ЖКК
3. Состав и особенности ЖКК
4. Экономические особенности услуг предприятий жилищного коммунального хозяйства
5. Способы управления муниципальным имуществом в ЖКК
6. Общая характеристика жилищного фонда
7. Сущность состав и структура жилищных услуг
8. Формы управления жилищными услугами
9. Эксплуатация и техническое содержание жилищного фонда
10. Роль органов местного самоуправления в реформировании системы управления жилищным фондом
11. Реформа системы управления жилищными услугами
12. Управление многоквартирными домами
13. Основные понятия и состав коммунальных услуг
14. Управление системой водоснабжения и водоотведения
15. Предоставление услуг водоснабжения и водоотведения
16. Управление системой теплоснабжения
17. Предоставление услуг теплоснабжения

18. Предоставление услуг газоснабжения
19. Предоставление услуг электроснабжения
20. Организация предоставления жилищных субсидий населению
21. Организационно - экономический механизм функционирования жилищной сферы и необходимость его реформирования
22. Основные задачи и виды работ по благоустройству городских территорий
23. Управление озеленением городских территорий
24. Управление уборкой и санитарной очисткой территории
25. Планирование и организация работ по благоустройству
26. Управление комплексным благоустройством городских территорий.
27. Способы управления муниципальным имуществом в коммунальной сфере
28. Аренда имущества в ЖКК
29. Концессия муниципального имущества
30. Приватизация имущества коммунальной сферы.
31. Управление имуществом через муниципальные унитарные предприятия (МУП)
32. Создание, реорганизация и ликвидация МУП
33. Основные этапы реформы ЖКК

Методика написания рефератов и докладов

Целью написания рефератов является:

- привитие студентам навыков библиографического поиска необходимой литературы (на бумажных носителях, в электронном виде);
- привитие студентам навыков компактного изложения мнения авторов и своего суждения по выбранному вопросу в письменной форме, научно грамотным языком и в хорошем стиле;
- приобретение навыка грамотного оформления ссылок на используемые источники, правильного цитирования авторского текста;
- выявление и развитие у студента интереса к определенной научной и практической проблематике с тем, чтобы исследование ее в дальнейшем продолжалось в подготовке и написании курсовых и дипломной работы и дальнейших научных трудах.

Основные задачи студента при написании реферата:

- с максимальной полнотой использовать литературу по выбранной теме (как рекомендуемую, так и самостоятельно подобранную) для правильного понимания авторской позиции;
- верно (без искажения смысла) передать авторскую позицию в своей работе;
- уяснить для себя и изложить причины своего согласия (несогласия) с тем или иным автором по данной проблеме.

Требования к содержанию:

- материал, использованный в реферате, должен относиться строго к выбранной теме;
- необходимо изложить основные аспекты проблемы не только грамотно, но и в соответствии с той или иной логикой (хронологической, тематической, событийной и др.)
- при изложении следует сгруппировать идеи разных авторов по общности точек зрения или по научным школам;
- реферат должен заканчиваться подведением итогов проведенной исследовательской работы: содержать краткий анализ-обоснование преимуществ той точки зрения по рассматриваемому вопросу, с которой Вы солидарны.

Структура реферата.

1. Начинается реферат с титульного листа.

Образец оформления титульного листа для реферата:

2. За титульным листом следует Оглавление. Оглавление - это план реферата, в котором каждому разделу должен соответствовать номер страницы, на которой он находится.

3. Текст реферата. Он делится на три части: введение, основная часть и заключение.

а) Введение - раздел реферата, посвященный постановке проблемы, которая будет рассматриваться и обоснованию выбора темы.

б) Основная часть - это звено работы, в котором последовательно раскрывается выбранная тема. Основная часть может быть представлена как цельным текстом, так и разделена на главы. При необходимости текст реферата может дополняться иллюстрациями, таблицами, графиками, но ими не следует "перегружать" текст.

в) Заключение - данный раздел реферата должен быть представлен в виде выводов, которые готовятся на основе подготовленного текста. Выводы должны быть краткими и четкими. Также в заключении можно обозначить проблемы, которые "высветились" в ходе работы над рефератом, но не были раскрыты в работе.

4. Список источников и литературы. В данном списке называются как те источники, на которые ссылается студент при подготовке реферата, так и все иные, изученные им в связи с его подготовкой. В работе должно быть использовано не менее 5 разных источников, из них хотя бы один – на иностранном языке (английском или французском). Работа, выполненная с использованием материала, содержащегося в одном научном источнике, является явным плагиатом и не принимается. Оформление Списка источников и литературы должно соответствовать требованиям библиографических стандартов (см. Оформление Списка источников и литературы).

Объем и технические требования, предъявляемые к выполнению реферата.

Объем работы должен быть, как правило, не менее 12 и не более 20 страниц. Работа должна выполняться через 1,5 интервал 14 шрифтом, размеры оставляемых полей: левое - 30 мм, правое - 15 мм, нижнее - 20 мм, верхнее - 20 мм. Страницы должны быть пронумерованы.

Расстояние между названием части реферата или главы и последующим текстом должно быть равно трем интервалам. Фразы, начинающиеся с "красной" строки, печатаются с абзацным отступом от начала строки, равным 1,25 см.

При цитировании необходимо соблюдать следующие правила:

- текст цитаты заключается в кавычки и приводится без изменений, без произвольного сокращения цитируемого фрагмента (пропуск слов, предложений или абзацев допускается, если не влечет искажения всего фрагмента, и обозначается многоточием, которое ставится на месте пропуска) и без искажения смысла;

- каждая цитата должна сопровождаться ссылкой на источник, библиографическое описание которого должно приводиться в соответствии с требованиями библиографических стандартов.

Подготовка **научного доклада** выступает в качестве одной из важнейших форм самостоятельной работы студентов.

Научный доклад представляет собой исследование по конкретной проблеме, изложенное перед аудиторией слушателей.

Работа по подготовке доклада включает не только знакомство с литературой по избранной тематике, но и самостоятельное изучение определенных вопросов. Она требует от студента умения провести анализ изучаемых государственно-правовых явлений, способности наглядно представить итоги проделанной работы, и что очень важно – заинтересовать

аудиторию результатами своего исследования. Следовательно, подготовка научного доклада требует определенных навыков.

Подготовка научного доклада включает несколько этапов работы:

1. Выбор темы научного доклада;
2. Подбор материалов;
3. Составление плана доклада. Работа над текстом;
4. Оформление материалов выступления;
5. Подготовка к выступлению.

Структура и содержание доклада

Введение - это вступительная часть научно-исследовательской работы. Автор должен приложить все усилия, чтобы в этом небольшом по объему разделе показать актуальность темы, раскрыть практическую значимость ее, определить цели и задачи эксперимента или его фрагмента.

Основная часть. В ней раскрывается содержание доклада.

Как правило, основная часть состоит из теоретического и практического разделов.

В теоретическом разделе раскрываются история и теория исследуемой проблемы, дается критический анализ литературы и показываются позиции автора.

В практическом разделе излагаются методы, ход, и результаты самостоятельно проведенного эксперимента или фрагмента.

В основной части могут быть также представлены схемы, диаграммы, таблицы, рисунки и т.д.

В заключении содержатся итоги работы, выводы, к которым пришел автор, и рекомендации. Заключение должно быть кратким, обязательным и соответствовать поставленным задачам.

Список использованных источников представляет собой перечень использованных книг, статей, фамилии авторов приводятся в алфавитном порядке, при этом все источники даются под общей нумерацией литературы. В исходных данных источника указываются фамилия и инициалы автора, название работы, место и год издания.

Приложение к докладу оформляются на отдельных листах, причем каждое должно иметь свой тематический заголовок и номер, который пишется в правом верхнем углу, например: «Приложение 1».

Требования к оформлению доклада

Объем доклада может колебаться в пределах 5-15 печатных страниц; все приложения к работе не входят в ее объем.

Доклад должен быть выполнен грамотно, с соблюдением культуры изложения.

Обязательно должны иметься ссылки на используемую литературу.

Должна быть соблюдена последовательность написания библиографического аппарата.

Критерии оценки доклада

- актуальность темы исследования;
- соответствие содержания теме;
- глубина проработки материала; правильность и полнота использования источников;
- соответствие оформления доклада стандартам.

По усмотрению преподавателя доклады могут быть представлены на семинарах, научно-практических конференциях, а также использоваться как зачетные работы по пройденным темам.

6.3. Методические рекомендации по практическим и/или лабораторным занятиям

Раздел 1 Институциональные основы управления ЖКК

Тема1 Законодательное и нормативно-правовое обеспечение имущественных прав в системе ЖКК (4 часа)

1. Конституция РФ о муниципальной собственности.
2. Гражданский кодекс РФ о муниципальной собственности и муниципальном имуществе.
3. ФЗ №131- ФЗ от 6 октября 2013г «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» другое федеральное законодательство, законодательство Самарской области, регулирующие вопросы управления в жилищно-коммунальном комплексе.
4. Нормативные акты органов местного самоуправления и их место в системе нормативных актов по управлению ЖКК.

Тема 2 Понятие, назначение и методы формирования имущественного комплекса жилищно-коммунальной сферы (4 часа)

1. Понятие муниципальной собственности и муниципального имущества.
2. Административный метод формирования имущества жилищно-коммунального комплекса.
3. Гражданско-правовые методы формирования имущества.
4. Способы формирования имущества ЖKK.

Тема 3 Разделение полномочий в управления в ЖKK (4 часа)

1. Полномочия государственных органов в жилищно-коммунальной сфере.
2. Полномочия муниципальных органов городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений в сфере управления ЖKK, разграничение полномочий в жилищно-коммунальной сфере в Федеральном законе «Обобщих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

Раздел 2 Управление и реформирование ЖKK

Тема 4 Цель, задачи и основные принципы управления ЖKK (4 часа)

1. Цели и задачи управления ЖKK.
2. Основные принципы управления ЖKK: принцип пообъектного управления; принцип наилучшего использования; принцип платности; принцип сбалансированности, принцип публичности.

Тема 5 Формы функционирования муниципального имущества в ЖKK (4 часа)

1. Право владения, пользования и распоряжения жилищно-коммунальным имуществом.
2. Создание, разделение, реорганизация, приватизация и ликвидация муниципальных унитарных предприятий в системе ЖKK.
3. Частные структуры в управлении ЖKK.
4. Создание межмуниципальных хозяйственных обществ в сфере ЖKK.

Тема 6 Жилищный комплекс, состояние и проблемы управления (4 часа)

1. Распределение жилищного фонда по формам собственности, по целям использования.
2. Управление жилищным фондом социального назначения и специализированным жилищным фондом.
3. Формы управления многоквартирным жилищным фондом: непосредственное управление, управление через управляющие и специализированные организации.

Тема 7 Инженерная инфраструктура жилищно-коммунального комплекса (4 часа)

1. Понятие, состав и состояние инженерной инфраструктуры.
2. Государственная политика в сфере инженерного обеспечения.
3. Порядок оказания, надежность и качество услуг в сфере ЖKK.

Тема 8 Основные этапы реализации реформы ЖKK (4 часа)

1. Предпосылки реформирования жилищно-коммунального хозяйства на пути к рыночной экономике 1987 - 1991 гг.
2. Первый этап (1992 - 1996 гг.) - принятия закона «Об основах федеральной жилищной политики», перенесения ответственности за функционирование ЖKK от ведомств и предприятий органам местного самоуправления.
3. Второй этап (1997 - 2001 гг.) - Концепция реформирования жилищно- коммунального хозяйства - Указ Президента РФ от 28 апреля 1997г. №425. Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» (на 2002-2010 годы) федеральной целевой программы «Жилище», которая была утверждена постановлением Правительства РФ в ноябре 2001 года.

4. Третий этап (2002 - 2006 гг.) - процесс перенесения ответственности за обеспечение жилищ жилищно-коммунальными услугами на население страны, создания полноценной конкурентной среды.

5. Современный этап реформы ЖKK.

Тема 9 Совершенствование системы оказания услуг населению в жилищно-коммунальной сфере (4 часа)

1. ФЗ от 23 ноября 2009 года №261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

2. Формирование энерго- и ресурсосберегающего поведения жителей.

3. Учет и регистрация имущества в жилищно - коммунальной сфере. Организация инвентаризации, ведение реестра и регистрация прав собственности на имущество ЖKK.

6.4. Методические рекомендации по написанию курсовых работ/курсовых проектов/контрольных работ

Для студентов направления подготовки 38.03.01 Экономика программы "Экономика и управление в государственной и муниципальной сферах" написание курсовых и контрольных работ по дисциплине «Управление ЖKK» учебным планом не предусмотрено.

7. Фонд оценочных средств для проведения промежуточной аттестации по дисциплине

Перечень контролируемых мероприятий для проведения промежуточного контроля по дисциплине «Управление ЖKK» представлен в таблице 5.

Таблица 5

Фонд оценочных средств по дисциплине «Государственное управление инновационным развитием»

Промежуточная аттестация (в конце семестра)						
Курсовая работа	Курсовой проект	Контрольная работа (для заочной формы обучения)	Промежуточное тестирование	Зачет	Зачет с оценкой	Экзамен
1	2	3	4	5	6	7
-	-	-	+	+	-	-

1. Промежуточное тестирование

Цель - оценка уровня усвоения понятийно-категориального аппарата, теоретических положений по темам и разделам дисциплины, сформированности отдельных умений, навыков.

Процедура – тестирование проводится с использованием «Системы управления обучением СГЭУ». Студентам предлагается для ответа 10 вопросов по разделам курса, предполагающие выбор варианта ответа.

Содержание

Тесты к разделу 1 Институциональные основы управления ЖKK

(Код контролируемой компетенции ПК-2; ПК-6)

- 1 В соответствии с Конституцией Российской Федерации жилищное законодательство находится в:

а) совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

б) ведении Российской Федерации;

в) ведении субъектов Российской Федерации.

- 2 Жилищное законодательство состоит из:

а) Жилищного кодекса, других федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

б) Жилищного кодекса, других федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

в) Жилищного кодекса, других федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

- 3 В случае несоответствия норм жилищного законодательства, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ, законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ, нормативных правовых актах органов местного самоуправления, положениям Жилищного кодекса применяются положения:

а) Жилищного кодекса;

б) нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

в) международных договоров.

- 4 В каком документе впервые вводится понятие комитетов по управлению муниципальным имуществом?

а) закон «О приватизации государственных и муниципальных предприятий №1532-1 от 3 июля 1991 года.

б) закон РФ от 6 июля 1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации;

в) Гражданский кодекс Российской Федерации;

- 5 Каковы обязанности в соответствии с положениями ЖК РФ наймодателя жилого помещения по договору социального найма:

а) передать нанимателю свободное от прав иных лиц жилое помещение;

б) принимать участие в надлежащем содержании и в ремонте общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится сданное внаем жилое помещение;

в) осуществлять капитальный ремонт жилого помещения.

- 6 Акты жилищного законодательства:

а) не имеют обратной силы;

б) имеют обратную силу;

в) имеют обратную силу в зависимости от жилищных правоотношений.

- 7 Может ли действие акта жилищного законодательства распространяться на жилищные отношения, возникшие до введения его в действие?

а) только в случаях, прямо предусмотренных этим актом;

б) да, может;

в) нет, не может.

- 8 В случае несоответствия правил, предусмотренных международным договором, правилам, предусмотренным жилищным законодательством РФ, применяются:

а) правила международного договора;

б) правила, предусмотренные законодательством РФ;

в) вопрос о применении правил международного договора либо правил российского жилищного законодательства решается в судебном порядке.

- 9 К законодательству в сфере жилищно-коммунального комплекса НЕ относится:

а) Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"

б) Закон Самарской области 28 декабря 2004 года N 191-ГД «О региональных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг в Самарской области»;

в) Постановление главы г. о. Самара от 27.11.2006 № 2452 «Об оплате коммунальных услуг по холодному водоснабжению и водоотведению гражданами в городском округе Самара»

- 10 В каком нормативном правовом акте определяются правила по эксплуатации, капитальному ремонту и реконструкции объектов жилищно- коммунального хозяйства, а также по обеспечению сохранности и содержанию жилищного фонда, технической инвентаризации?

а) Постановление Госстроя РФ от 23 сентября 2003 года № 170 "Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда";

б) Письмо Министерства регионального развития Российской Федерации от 4 апреля 2007 года № 6037-РМ/07 "О правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда";

в) Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 "О правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда".

- 11 Организацию в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в соответствии с ФЗ №131-ФЗ осуществляют:

а) органы местного самоуправления;

б) исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) управляющая компания тепло-, газо-, электро-, водоснабжения и канализации

- 12 Установление тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения относится к полномочиям:

а) органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере водоснабжения и водоотведения;

б) федеральных органов исполнительной власти в сфере водоснабжения и водоотведения;

в) органов местного самоуправления в сфере водоснабжения и водоотведения.

- 13 В соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1999 г. N 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" устанавливает принципы формирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке по газотранспортным и газораспределительным сетям:

а) Правительство Российской Федерации;

б) федеральный орган государственной власти в области газоснабжения;

в) орган исполнительной власти субъекта РФ в сфере газоснабжения.

- 14 Утверждение схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее пятисот тысяч человек осуществляют:

а) органы местного самоуправления поселений, городских округов в сфере теплоснабжения;

б) федеральные органы исполнительной власти в области теплоснабжения;

в) органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере теплоснабжения

- 15 Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства, является:

а) Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации;

б) Министерство регионального развития Российской Федерации;

в) Министерство экономического развития Российской Федерации;

- 15 В ведении какого министерства Самарской области находится реализация единой государственной политики в сфере энергетики и жилищно- коммунального хозяйства Самарской области?

а) Министерства энергетики и жилищно - коммунального хозяйства Самарской области;

б) Министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области;

- в) Министерство жилищно - коммунального хозяйства Самарской области;
- 17 Утверждение основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения относится к полномочиям:
 - а) Правительства Российской Федерации;
 - б) федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
 - в) органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения
- 18 Что говорится в конституции РФ о муниципальной собственности?
 - а) признается и защищается государством
 - б) является разновидностью государственной;
 - в) противопоставляется государственной и частной;
- 19 В жилищных отношениях, возникших до введения в действие акта жилищного законодательства, данный акт применяется к жилищным правам и обязанностям:
 - а) возникшим после введения его в действие;
 - б) возникшим до и после введения его в действие;
 - в) прямо предусмотренным этим актом.

Тесты к разделу 2 **Управление и реформирование ЖКК**

- 1 Какие предприятия входят в муниципальный сектор экономики?
 - А) предприятия всех форм собственности, действующие на территории муниципального образования;
 - Б) предприятия всех форм собственности, осуществляющие деятельность, направленную на решение вопросов местного значения;
 - В) унитарные предприятия.
- Что нельзя отнести к объектам муниципальной собственности?
 - средства муниципального бюджета;
 - недра;
 - муниципальные земли.
- 2 Какое определение унитарного предприятия является верным?
 - унитарное предприятие - коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество;
 - унитарное предприятие - казенное предприятие, находящееся в собственности государственных и муниципальных органов власти;
 - унитарное предприятие - государственное или муниципальное предприятие, распоряжающееся собственностью на правах хозяйственного ведения.
- 3 Не является реорганизацией:
 - слияния двух или нескольких унитарных предприятий;
 - изменение вида унитарного предприятия (унитарное или казенное),
 - изменение правового положения унитарного предприятия вследствие; перехода права собственности на его имущество к другому собственнику государственного или муниципального имущества.
- 4 Какой орган устанавливает порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью в ЖКК?
 - представительный орган местного самоуправления;
 - глава муниципального образования;

- комитет по управлению имуществом.
- 5 В зависимости от формы собственности как подразделяется Жилищный фонд?
 - частный жилищный фонд;
 - государственный жилищный фонд;
 - муниципальный жилищный фонд.
- 6 В зависимости от целей использования как подразделяется жилищный фонд?
 - жилищный фонд социального использования;
 - специализированный жилищный фонд;
 - индивидуальный жилищный фонд.
- 7 Какова главная цель концессионного соглашения?
 - осуществлять деятельность с использованием имущества согласно его предназначения;
 - получение концессионером прав на владение и пользование имуществом;
 - инвестирование в имущество.
- 8 Кто может выступать в качестве концессионера?
 - индивидуальный предприниматель;
 - российское юридическое лицо;
 - иностранное юридическое лиц
- 9 Кто может выступать в качестве концедента?
 - федеральные органы исполнительной власти;
 - региональные органы государственной власти;
 - органы местного самоуправления.
- 10 В качестве приобретателей приватизируемого имущества не могут выступать:
 - иностранные граждане; -иностраннные компании;
 - государственные и муниципальные унитарные предприятия.
- 11 Каковы основные цели реформирования ЖКХ в соответствии с Указом Президента РФ от 27.05.97г. № 528?
 - обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;
 - снижение издержек производителей услуг и соответственно тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг;
 - смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования;
- 12 Качественное отличие ликвидации юридического лица от реорганизации:
 - при ликвидации создается ликвидационная комиссия;
 - качественных отличий нет;
 - ликвидация влечет прекращение его существования без правопреемства
- 13 При преобразовании казенного предприятия в муниципальное в течении какого время собственник имущества казенного предприятия несет субсидиарную ответственность?
 - в течении года;
 - в течение шести месяцев;
 - не несет ответственности.
- 14 В какой форме может быть осуществлена реорганизация муниципального унитарного предприятия?

- слияния и присоединения к унитарному предприятию двух или нескольких унитарных предприятий;
 - разделения унитарного предприятия на два или несколько унитарных предприятий;
 - выделения из унитарного предприятия одного или нескольких унитарных предприятий.
- 15 Каков срок сохранения назначения объектов социально-культурного и коммунального назначения при их приватизации?
- бессрочно;
 - в течение одного года;
 - до пяти лет.
- 16 Каковы обязанности в соответствии с положениями ЖК РФ наймодателя жилого помещения по договору социального найма:
- передать нанимателю свободное от прав иных лиц жилое помещение; -принимать участие в надлежащем содержании и в ремонте общего имущества в многоквартирном доме, в котором находится сданное внаем жилое помещение;
 - осуществлять капитальный ремонт жилого помещения.
- 17 По каким основаниям в соответствии с ЖК РФ допускается расторжение договора социального найма:
- расторжение договора социального найма по соглашению сторон;
 - расторжение договора социального найма по требованию наймодателя в судебном порядке;
 - утрата (разрушение) жилого помещения.
- 18 В соответствии с ЖК РФ одной стороной договора управления жилым домом является управляющая организация, кто может быть другой стороной договора?
- собственники помещений в многоквартирном доме;
 - органы управления ТСЖ, жилищного кооператива или специализированного потребительского кооператива, предусмотренного федеральным законом.
 - органы местного самоуправления в установленных ЖК РФ случаях;
- 19 Что является предметом договора управления многоквартирным домом?
- оказание услуг и выполнение работ по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества;
 - предоставление коммунальных услуг собственникам помещений в многоквартирном доме и лицам, пользующимся помещениями в этом доме;
 - осуществление иной, направленной на достижение целей управления многоквартирным домом, деятельности.
- 20 Каковы в соответствии с ЖК РФ существенные условия договора управления?
- состав общего имущества многоквартирного дома, в отношении которого будет осуществляться управление, и адрес такого дома;
 - перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, в том числе по предотвращению и ликвидации аварий, порядок изменения такого перечня, а также перечень коммунальных услуг, за предоставление которых отвечает управляющая организация;
 - порядок определения цены договора и составляющей ее платы за содержание и ремонт жилого помещения и платы за коммунальные услуги, а также порядок внесения такой платы собственниками помещений в многоквартирном доме.

- 21 В какой срок после принятия решения о реорганизации, унитарное предприятие обязано уведомить кредиторов?
 - в течении 10 дней;
 - не позднее 30 дней;
 - уведомление не обязательно.

- 22 При продаже имущества на конкурсе, срок выполнения условий конкурса:
 - один год;
 - шесть месяцев;
 - условия не устанавливаются.

- 23 На аукционе продается имущество в случае:
 - при реализации имущественных комплексов МУПов;
 - если его покупатели не должны выполнять какие либо условия в отношении имущества;
 - когда продается предприятие как имущественный комплекс.

- 24 Продажа муниципального имущества посредством публичного предложения осуществляется в случае:
 - если продажа имущества на конкурсе не состоялась;
 - если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся;
 - если продажа имущества на специализированном аукционе не состоялась.

- 25 Продажа муниципального имущества без объявления цены:
 - запрещена законом;
 - осуществляется если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся;
 - если продажа этого имущества посредством публичного предложения не состоялась.

- 26 Реорганизация унитарного предприятия может быть осуществлена в форме;
 - слияния двух или нескольких унитарных предприятий;
 - присоединения к унитарному предприятию одного или нескольких унитарных предприятий;
 - разделения унитарного предприятия на два или несколько унитарных предприятий.

Таблица 6

Шкала и критерии оценки (промежуточное тестирование)

Количество правильных ответов	Оценка	Уровень сформированности компетенции
15-12	отлично	Повышенный
11-8	хорошо	Повышенный
7-5	удовлетворительно	Пороговый
< 5	Неудовлетворительно	Компетенции не сформированы

2. Зачет

Цель – выявление уровня, прочности и систематичности полученных студентами теоретических и практических знаний, приобретения навыков самостоятельной работы, развития творческого мышления, умения синтезировать полученные знания и применять их в решении практических задач.

Процедура – зачет проводится в устной форме путем опроса по вопросам для подготовки к зачету, на которые должен дать студент.

**ВОПРОСЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К ЗАЧЕТУ ПО ДИСЦИПЛИНЕ
«Управление ЖКК» (Код контролируемой компетенции ПК-2; ПК-6)**

1. Управление развитием жилищного и коммунального комплекса - приоритетное направление социально - экономической политики России .
2. Основные показатели развития жилищного хозяйства.
3. Основные показатели развития коммунального хозяйства.
4. Основные цели и стратегия развития ЖКК.
5. Модель формирования эффективной системы управления ЖКК.
6. Использование новых ресурсосберегающих технологий в жилищно - коммунальном хозяйстве.
7. Способы управления муниципальным имуществом в коммунальной сфере.
8. Аренда имущества в ЖКК
9. Концессия имущества ЖКК
10. Управление имуществом ЖКК через МУП.
11. Благоустройство жилищного фонда.
12. Функциональная структура ЖКК.
13. Организационная структура ЖКК.
14. Собственники жилищного фонда.
15. Структура платежей граждан за жилищно-коммунальные услуги.
16. Порядок начисления платежей с населения.
17. Правовые аспекты функционирования жилищного хозяйства.
18. Правовые аспекты функционирования коммунального хозяйства.
19. Жилищное хозяйство развитие рыночных отношений.
20. Коммунальное хозяйство- оказание услуг теплоснабжения..
21. Коммунальное хозяйство- оказание услуг электроснабжения.
22. Коммунальное хозяйство- оказание услуг водоснабжения и водоотведения.
23. Организационно-производственная структура развития ЖКК.
24. Законодательная база реформирования ЖКК.
25. Этапы реформирования ЖКК.
26. Виды работ по благоустройству.
27. Управление озеленением городских территорий.
28. Управление уборкой и санитарной очисткой городских территорий.
29. Планирование работ по благоустройству.
30. Организация работ по благоустройству.

Таблица 7

Шкала и критерии оценки (зачет)

№ п/п	Критерии	Зачтено
Теоретический вопрос		
1	Глубина проработки материала по вопросу	Основные теоретические положения по вопросу раскрыты. Имеются элементы обоснования выводов.
2	Представление	Имеются элементы систематизации информации, факты применения профессиональной терминологии.
3	Использование рекомендованной литературы	Основные источники рекомендованной литературы использованы.
4	Грамотность изложения и качество оформления	Продемонстрирована культура речи. Соблюдены основные требования к оформлению.

Если работа не отвечает названным критериям, выставляется оценка «не зачтено».

Промежуточный контроль по дисциплине позволяет оценить степень выраженности (сформированности) компетенций:

Таблица 8

Уровни сформированности компетенций

Компетенции (код, наименование)	Уровни сформированности компетенции	Основные признаки уровня (дескрипторные характеристики)
ПК- 2	1. Пороговый	Знать: - основную нормативно правовую базу в сфере ЖКХ; Уметь: - самостоятельно исследовать специфику процессов управления ЖКК; Владеть: - навыками принятия управленческих решений;
ПК-2	2. Повышенный	Знать: - состав, структуру и назначение ЖКК в системе муниципального хозяйства; - закономерности развития рыночных механизмов в сфере ЖКК; Уметь: - использовать знания при оценке современного состояния жилищного и коммунального хозяйства; Владеть: - особенностями организации управления в ЖКК;
ПК-6	1. Пороговый	Знать: -современные требования к организации управления многоквартирными жилыми домами; Уметь: - анализировать и сравнивать модели управления ЖКК и выявлять наиболее эффективные; Владеть: - основами тарифного регулирования в ЖКК;
ПК-6	2. Повышенный	Знать: - существующие энергосберегающие технологии в сфере ЖКХ; - направления реформирования ЖКК. Уметь: - создавать условия для реализации на практике принципов современного управления ЖКК; - использовать полученные теоретические

		знания в практическом управлении ЖКК. Владеть: - приемами управления имуществом ЖКК через аренду, концессию, доверительное управление.
--	--	--

8. Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины

8.1. Рекомендуемая литература

Основная литература

Бабун Р. Организация муниципального управления: Учебное пособие. Стандарт третьего поколения. 2-е изд. — Санкт-Петербург: Питер 2016 г.— 336 с. — Электронное издание. — ISBN 978-5-496-01789-3 <http://ibooks.ru/reading.php?productid=26294>

Дополнительная литература

Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник для академического бакалавриата / И. А. Василенко. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 494 с. — (Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-9916-3279-9. <https://www.biblio-online.ru/book/D630BB4E-69BF-488F-A182-D44729934350>

Литература для самостоятельного изучения:

1. Бабун Р. Организация муниципального управления: Учебное пособие. Стандарт третьего поколения. — СПб. : Питер, 2011 г. — 336 с. — Электронное издание. — Гриф УМО. — ISBN 978-5-459-01068-8 <http://ibooks.ru/reading.php?productid=26294>
2. Кондратьева М.Н. Организация и управление жилищно – коммунальным хозяйством: Учебное пособие. – Ульяновск.: УлГТУ, 2009 г. – Электронное издание <http://www.aup.ru/books/m564/>
3. Черняк В.З. Жилищно-коммунальное хозяйство: развитие, управление, экономика: Учебное пособие. – КонКурс – ISBN: 978-5-406-00467-8

8.2. Ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

<http://president.kremlin.ru/Сайт> Президента РФ

<http://president.kremlin.ru/administration.shtml> Сайт администрации Президента РФ

<http://www.council.gov.ru/> Сайт Совета Федерации

<http://www.duma.gov.ru/> Сайт Государственной Думы

<http://www.government.ru/content/> сайт Правительства РФ

<http://www.economy.gov.ru> Министерство экономического развития РФ

<http://www.minregion.ru/> Министерство Регионального развития

<http://www.gks.ru/> Федеральная Служба Государственной Статистики

<http://www.fms.gov.ru/> Федеральная Миграционная Служба

<http://www.elibrary.ru/defaultx.asp> Научная Электронная Библиотека

<http://www.ibooks.ru/> Научная Электронная Библиотека

<http://www.garant.ru/> Сайт системы Гарант

<http://garant.park.ru/> Интернет версия Гарант

<http://www.consultant.ru/> Сайт Консультант Плюс

<http://www.adm.samara.ru/> Сайт правительства Самарской области

<http://www.economy.sam.reg.ru> Сайт Министерства экономического развития Самарской

области

9. Материально-техническое обеспечение дисциплины:

Таблица 9

Вид помещения	Оборудование
---------------	--------------

Вид помещения	Оборудование
Учебные аудитории для проведения занятий лекционного типа	1. Комплекты ученической мебели 2. Мультимедийный проектор 3. Доска 4. Экран
Учебные аудитории для проведения лабораторных занятий	1. Комплекты ученической мебели 2. Мультимедийный проектор 3. Доска 4. Экран 5. Компьютеры с выходом в сеть «Интернет» и доступом к ЭИОС СГЭУ
Учебные аудитории для текущего контроля и промежуточной аттестации	1. Комплекты ученической мебели 2. Мультимедийный проектор 3. Доска 4. Экран 5. Компьютеры с выходом в сеть «Интернет» и доступом к ЭИОС СГЭУ
Помещения для самостоятельной работы	1. Комплекты ученической мебели 2. Мультимедийный проектор 3. Доска 4. Экран 5. Компьютеры с выходом в сеть «Интернет» и доступом к ЭИОС СГЭУ
Помещения для хранения и профилактического обслуживания оборудования	Комплекты специализированной мебели для хранения оборудования.

Таблица 10

Перечень программного обеспечения, необходимого для реализации дисциплины
«Управление ЖКК»

1.	Microsoft Office 2007 Russian OLP NL AE	Пакет офисных программ. Только лицензия. Тип лицензии OLP NL AE (корпоративная, предназначена для государственных образовательных учреждений).
2.	Почтовый клиент	Microsoft Outlook из комплекта Microsoft Office 2007 Russian OLP NL AE или же почтовый веб-клиент
3.	Интернет-браузер	Любой из свободно-распространяемых интернет браузеров или же Microsoft Internet Explorer 8 и выше.

Перечень учебно-наглядных пособий (демонстрационного оборудования), необходимых для реализации дисциплины **«Управление ЖКК»**

1. Электронные плакаты (презентации) по курсу **«Управление ЖКК»**

Разработчик

Кокорина О.К.
старший преподаватель
кафедра экономики и управления
Сызранского филиала ФГБОУ ВО «СГЭУ»

ученая степень, должность, кафедра

подпись

ФИО