



Развитие финансирования в жилищно-коммунальном хозяйстве

Под редакцией
проф. А. Н. Ряховской

магистр

УДК [332.81:338.465](470+571)
ББК 65.441(2Рос)
Р17

Рецензенты:

К. Г. Цицин — генеральный директор — председатель правления государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;

Д-р экон. наук, проф. А. В. Руднев —

Почетный работник высшего профессионального образования РФ, академик Российской муниципальной академии, заместитель директора по учебной работе Института государственного управления и права Государственного университета управления

Авторский коллектив:

Д-р экон. наук, проф. А. Н. Ряховская, Д-р техн. наук, проф. А. К. Шрейбер, Д-р экон. наук, проф. А. Н. Кириллова, канд. техн. наук, проф. С. Е. Кован, канд. экон. наук, проф. О. Г. Крюкова, канд. экон. наук, проф. Е. В. Арсенова

Монография подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет средств Научного фонда прикладных НИР Финансового университета

Развитие финансирования в жилищно-коммунальном хозяйстве: монография / под ред. проф. А. Н. Ряховской. — М. : Магистр : ИНФРА-М, 2013. — 256 с.

ISBN 978-5-9776-0271-6 (в пер.)

ISBN 978-5-16-006761-2

Агентство СІР РГБ

Рассмотрено состояние и перспективы развития ЖКХ, направления оздоровления его финансовой системы, оптимизация бюджетных расходов, механизм привлечения частных инвестиций в его развитие, повышение инвестиционной привлекательности отрасли.

Монография рекомендуется докторантам, аспирантам, магистрантам, специалистам федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти, муниципальных образований, управляющих организаций в сфере ЖКХ, товариществ собственников жилья, другим пользователям, занимающимся проблемами становления новых и совершенствования действующих финансовых механизмов отрасли, банкротства организаций ЖКХ, развития жилищно-коммунального хозяйства.

УДК [332.81:338.465](470+571)
ББК 65.441(2Рос)

ISBN 978-5-9776-0271-6

ISBN 978-5-16-006761-2

© Авторский коллектив, 2013

© Издательство «Магистр», 2013

Оглавление

Введение	7
ГЛАВА	
1 Исследование возможностей развития конкуренции в жилищно-коммунальном хозяйстве	13
1.1. Особенности жилищно-коммунального хозяйства	13
1.2. Сегментация рынка жилищных и коммунальных услуг — основа формирования современных рыночных отношений в отрасли	40
1.3. Развитие конкурентных механизмов в жилищно-коммунальном хозяйстве	61
ГЛАВА	
2 Анализ механизмов финансирования отрасли	77
2.1. Анализ финансовых потоков в системе жилищно-коммунального хозяйства крупного города	77
2.2. Особенности инвестиционных процессов в жилищно-коммунальном хозяйстве	101
2.3. Система управления и финансирования жилищно-коммунального хозяйства	112
2.4. Саморегулирование деятельности субъектов сферы жилищно-коммунального хозяйства	122
ГЛАВА	
3 Совершенствование системы финансирования жилищно-коммунального хозяйства крупного города	131
3.1. Роль собственников жилищного фонда в оптимизации системы финансирования жилищно-коммунального хозяйства	131
3.2. Развитие системы управления и финансирования жилищно-коммунального хозяйства	144
3.3. Совершенствование процессов распределения финансовых средств с учетом основных характеристик жилищного фонда	186

Финансовый мониторинг — необходимое условие своевременного выявления кризисного состояния организаций жилищно-коммунального хозяйства

4.1. Особенности анализа финансового состояния организаций жилищно-коммунального хозяйства 197

4.2. Мониторинг финансового состояния и платежеспособности как важнейший инструмент диагностики деятельности организации 197

Заключение 219

Литература 232

Приложения 240

Приложение 1. Система критериев выделения бюджетных субсидий управляющим организациям на капитальный ремонт многоквартирных домов 249

Приложение 2. Этапы проведения капитального ремонта 252

Введение

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) выполняет огромную по степени важности социальную функцию — жизнеобеспечение населения и других потребителей социально значимыми услугами. За время проведения реформ ЖКХ, продолжавшейся более 20 лет (с 1991 г.), произошли серьезные институциональные преобразования в данной сфере. Однако остался целый ряд нерешенных проблем, появились новые трудности.

Основные цели современного этапа развития ЖКХ заключаются в повышении качества жилищно-коммунальных услуг, оздоровлении финансовой системы, оптимизации бюджетных расходов, привлечении частных инвестиций в его развитие, становлении и развитии новых субъектов экономических отношений рынка жилищных и коммунальных услуг — товариществ собственников жилья (ТСЖ), управляющих компаний (УК) и института саморегулирования (СРО), а главное — в повышении надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг и их качества.

В данной сфере накопились проблемы, требующие активного и незамедлительного решения. Жилищный фонд как основной объект ЖКХ представляет собой первичный, определяющий фактор развития территории, капитальному ремонту и строительству которого в настоящее время уделяется огромное внимание. Этот вопрос постоянно рассматривается на заседаниях Правительства РФ, в Государственной Думе. На протяжении длительного времени объемы вводимых жилых площадей постоянно росли не только в Москве, но и в других городах России. Однако они резко сократились в период мирового финансово-экономического кризиса и кризиса российской экономики. В настоящее время Правительство РФ ставит задачу ускорить темпы жилищного строительства в стране с одновременным формированием необходимой инженерной инфраструктуры, повысить качество и уровень жилья, приходящегося в среднем на одного жителя, добиться снижения стоимости 1 м². На сегодня в среднем на одного жителя России приходится 22,4 м² общей площади жилых помещений [49, с. 14]. При этом значителен удельный вес ветхого и аварийно-

го жилищного фонда в общей площади всего жилищного фонда. Доля общей площади, оборудованной одновременно водопроводом, канализацией, отоплением, горячим водоснабжением, газом или напольными электроплитами, составляла в 2005 г. 59%, в 2006 г. — 60, а с 2007 по 2009 г. остается неизменной — 61% [49, с. 15]. Актуальной задачей является повышение качества жилищных и коммунальных услуг.

Реформирование отрасли привело к преобразованиям в различных областях ЖКХ:

- произошли значительные изменения в структуре жилищного фонда по формам собственности с существенным увеличением доли частных собственников;
- проведена передача ведомственного жилищного фонда и объектов инженерного обеспечения, социального назначения в муниципальную и частную собственность. По результатам передачи предполагалось повышение эффективности деятельности жилищных и коммунальных организаций, качества оказываемых услуг, снижение бюджетных ассигнований на их содержание;
- создана адресная система субсидирования граждан в зависимости от величины их совокупного семейного дохода;
- разделены функции заказчика, УК и подрядчиков, отбор которых проводится на конкурсных условиях;
- существенно сокращен объем дотирования из бюджетов разных уровней производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Необходимо отметить, что в настоящее время во всех без исключения регионах страны особенно остро стоит проблема банкротства предприятий данного вида деятельности из-за наличия значительной дебиторской задолженности за потребленные услуги теплоснабжения, газоснабжения как со стороны новых субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг — ТСЖ и УК¹, так и со стороны исполнительных органов власти.

Несмотря на многолетние проводимые преобразования, в основу которых положено резкое снижение расходов бюджетов разных уровней на содержание и развитие ЖКХ, до настоящего времени в качестве общей особенности сохранилась острая зависи-

¹ Долг недобросовестных УК и ТСЖ производителям коммунальных услуг только за 2009 г. составил 69,0 млрд руб. См.: Жилищное и коммунальное хозяйство. 2011. № 3. С. 6—12.

мость финансового состояния коммунальных предприятий России от бюджетного финансирования. Парадокс заключается в том, что государство, с одной стороны, формирует такие условия, при которых предприятия ЖКХ не могут не иметь убытков и иных финансовых проблем, в том числе в силу несвоевременной оплаты бюджетами разных уровней потребности жилищных и коммунальных услуг льготными категориями населения и бюджетными организациями, с другой стороны, возбуждает дела о банкротстве за несвоевременную уплату обязательных платежей в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды.

Одна из причин создавшегося положения состоит в том, что в процессе реформирования исходили из представления о ЖКХ не как о социальной сфере жизнеобеспечения, а как об обычной предпринимательской деятельности, которая должна быть рентабельной и регулироваться рыночными отношениями. Основной замысел реформы сводился к тому, чтобы провести разгосударствление, что, в свою очередь, позволит государству снять с себя обязанность по содержанию, развитию и модернизации ЖКХ. Основным принципом финансового управления должно было стать самофинансирование и самоокупаемость предприятий.

При реализации этой составляющей реформы необходимо иметь в виду, что в любом обществе имеется некоторая часть населения, доходы которой ниже прожиточного минимума и оплата услуг ЖКХ составляет 20%. Именно этой категории из бюджетной системы государства выделяются жилищные субсидии. Это свидетельствует о том, что задача освобождения государства от бремени затрат на ЖКХ невыполнима. Однако это обстоятельство не противоречит принципу самофинансирования и самоокупаемости предприятий ЖКХ.

На наш взгляд, актуальная задача — *определение условий*, при которых организации, являющиеся субъектами рыночного оборота, могут стать самоокупаемыми и быть переведены на самофинансирование. Однако многие неудачи процесса реформирования ЖКХ связаны не только с исторически сложившейся системой финансирования отрасли, но и с особенностями коммунального производства и оказания коммунальных услуг, уровнем ответственности, в том числе уголовной, собственников активов ЖКХ за поддержание их в технически исправном состоянии, выполнение инвестиционных программ по обновлению коммунальной инфраструктуры, а также с уровнем бедности населения, его менталите-

том, уровнем грамотности, сознательности и гражданской активности.

Самофинансирование и самокупаемость — это ключевые условия существования любого рентабельного предприятия в современных экономических условиях. Если предприятие не является самокупаемым, то оно прекращает свое существование или часть его расходов покрывается другими лицами. Однако ввиду специфики оказываемых предприятиями ЖКХ услуг они ни при каких обстоятельствах не могут быть ликвидированы.

В странах с развитой рыночной экономикой уровень самофинансирования хозяйствующих субъектов считается приемлемым, если удельный вес собственных средств в предпринимательской деятельности составляет более 50%, а высоким — если он достигает 70%. Однако в настоящее время организации ЖКХ не могут обеспечить самокупаемость и самофинансирование своей деятельности из-за отсутствия в таком объеме собственных средств у большей их части, особенно у ТСЖ и УК.

В целях выяснения условий возможного перехода на самофинансирование предлагается градация предприятий на три группы: убыточные, самокупаемые, прибыльные. Признаки указанных групп предприятий ЖКХ представляют собой также укрупненные этапы перехода от объемного внешнего финансирования (группа 1) к финансированию ситуационному (группа 2), а от него — к полной экономической самостоятельности (группа 3).

Для разработки методологических принципов и условий перехода организаций к самофинансированию необходимо проводить анализ и оценку их финансово-экономического состояния для последующей классификации по указанным группам и определять показатели текущих финансовых потребностей (ТПФ) в качестве одного из главных критериев перехода к самофинансированию. Чтобы не допустить кризисных явлений и банкротства в деятельности субъектов рынка жилищных и коммунальных услуг, целесообразно проводить мониторинг их финансового состояния и платежеспособности на постоянной основе. Авторским коллективом разработано соответствующее методическое обеспечение, которое представлено в монографии.

Анализируя современную систему финансирования ЖКХ, можно выделить следующие виды источников: основные, дополнительные и консолидированные.

На современном этапе развития экономики России, когда почти во всех субъектах Федерации население оплачивает 100% стоимости услуг ЖКХ, произошли существенные изменения, суть которых заключается в том, что именно средства населения и организаций составляют основу финансирования рассматриваемых предприятий. При этом до недавнего времени основными источниками финансирования отрасли были бюджетные средства (бюджет РФ, бюджеты субъектов РФ, бюджеты муниципальных образований, городов, бюджетные фонды развития территорий).

В ходе дальнейших преобразований возможно снижение бюджетных расходов в этой сфере за счет создания конкурентной среды в некоторых отраслях ЖКХ, децентрализации системы управления, сокращения масштаба административного управления, перехода на экономические методы управления и на этой основе реорганизации сложившейся системы управления.

Анализ действующей нормативной правовой базы финансирования крупного города показал, что:

- высок уровень централизации финансирования;
- нет утвержденных методических документов, регламентирующих распределение финансовых ресурсов на разных уровнях управления ЖКХ в зависимости от уровня технического состояния жилищного фонда, его изношенности, этажности и капитальности жилых домов, срока их службы;
- основными источниками бюджетного финансирования служат средства городского бюджета и целевых бюджетных фондов развития территорий;
- отсутствует достаточно обособанный механизм распределения средств соответствующих источников на те или иные цели;
- не сформирована система финансирования капитального ремонта многоквартирных домов за счет средств собственников в соответствии с требованиями Жилищного кодекса РФ;
- не создан механизм привлечения к ответственности, в том числе уголовной, УК, ТСЖ, иных субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг за невыполнение инвестиционных контрактов, нецелевое расходование средств, а также практически еще не сложилась необходимая правоприменительная практика.

Важный аспект развития отрасли — повышение инвестиционной привлекательности, оптимизация бюджетных ассигнований в ЖКХ, увеличение доли внебюджетного финансирования с одновременным повышением уровня благосостояния и платежеспособ-

способности основных потребителей жилищных и коммунальных услуг — населения.

Необходимо дальнейшее совершенствование тарифной политики на жилищно-коммунальные услуги в целях достижения баланса между финансовыми потребностями организаций ЖКХ для предоставления качественных услуг и платежеспособностью потребителей.

Ставится задача дальнейшего развития рыночных отношений, формирования конкуренции в отдельных секторах жилищного хозяйства.

Авторским коллективом проводились многочисленные научно-практические исследования, в том числе направленные на разработку предложений по совершенствованию существующей системы финансирования ЖКХ крупного города. Основные результаты исследований были отражены в монографии «Финансирование жилищно-коммунального комплекса: современные тенденции и перспективы» [67]. Существенный вклад в исследование проблем ЖКХ внесли Н. М. Иванова, А. Ю. Жданькова.

В предлагаемой вниманию читателей монографии учтены особенности и тенденции, которые проявились в сфере ЖКХ за последние годы, опыт работы соответствующих организаций, данные исследований специалистов в данной области.

Исследование возможностей развития конкуренции в жилищно-коммунальном хозяйстве

1.1. Особенности жилищно-коммунального хозяйства / 1.2. Сегментация рынка жилищных и коммунальных услуг — основа формирования рыночных отношений в отрасли / 1.3. Развитие конкурентных механизмов в жилищно-коммунальном хозяйстве

1.1. Особенности жилищно-коммунального хозяйства

Деятельность ЖКХ многогранна и разнообразна. Учет особенностей и специфики каждой ее составляющей — важное условие совершенствования механизма финансирования, построения новых экономических отношений в данной сфере деятельности.

Для успешного решения многочисленных задач российского ЖКХ необходимы исследование не только возможностей развития конкуренции и оценка современных конкурентных особенностей отраслевого рынка, но и обоснование источников возмещения затрат на оказание жилищных и коммунальных услуг, повышение ответственности собственников за своевременное обновление основных фондов и применяемых технологий, реализацию инвестиционных контрактов и выполнение договоров, целевое использование полученных финансовых ресурсов от потребителей услуг — населения и организаций.

Задача поиска источников финансирования и повышения эффективности использования имеющихся ресурсов обусловлена тем, что основу проводимых в России преобразований в сфере ЖКХ составляют освобождение бюджетов всех уровней от затрат на оказание жилищно-коммунальных услуг, доведение оплаты услуг потребителями до 100% их стоимости, привлечение частных инвестиций в эту социально значимую сферу деятельности. Однако годы экономических преобразований привели к значительному