

Министерство образования Российской Федерации
Владимирский государственный педагогический университет

Владимирский государственный университет

Ю. Н. ЛАПЫГИН
П. Н. ЗАХАРОВ
Ю. М. РЫБАКОВА

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЖИЛИЩНО-
КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

г. Владимир

2002 год

УДК 333.2
ББК 65.441
Л24

Лапыгин Ю.Н., Захаров П.Н., Рыбакова Ю.М.

Стратегическое управление жилищно-коммунальным хозяйством
муниципального образования: монография – Владимир: ВГПУ, ВлГУ,
2002. - 110 с.

Рецензенты:

доктор экономических наук Н.Г. Наянзин
(Владимирский государственный педагогический университет)

кандидат экономических наук Б.И. Рассадин
(Владимирский государственный университет)

В монографии рассматриваются основы стратегического управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования. Исследуется проблема формирования стратегии развития ЖКХ.

Для студентов, аспирантов, руководителей организаций и лиц, занимающихся вопросами управления экономикой.

ISBN 5-87846-342-3

© Ю.Н. Лапыгин, П.Н. Захаров, Ю.М. Рыбакова, 2002
© ВГПУ
© ВлГУ

Содержание:

Введение	4
Глава 1. Теоретические основы управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования	7
1.1. Институциональные основы управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования.....	7
1.2. Жилищно-коммунальное хозяйство как объект управления муниципального образования.....	15
1.3. Методические подходы к стратегическому управлению экономикой муниципального образования.....	27
Глава 2. Анализ параметров стратегического развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования	39
2.1. Анализ направлений развития современного жилищно-коммунального хозяйства в структуре экономики муниципального образования.....	40
2.2. Определение положения жилищно-коммунального хозяйства в структуре экономики муниципального образования.....	48
2.3. Выявление стратегических целей развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования.....	56
Глава 3. Разработка мероприятий по решению социально-экономических проблем предприятий ЖКХ	75
3.1. Формирование перечня мероприятий по решению социально-экономических проблем предприятий ЖКХ.....	75
3.2. Разработка структуры мероприятий по решению социально-экономических проблем ЖКХ муниципального образования.....	82
Заключение	89
Список литературы	92
Приложения	105

Введение

Развитие жилищно-коммунального хозяйства (далее ЖКХ) как хозяйствующего субъекта затрагивает жизненно важные интересы всего населения страны. Организации коммунального хозяйства, удовлетворяя каждодневные потребности населения, косвенно влияют на эффективность функционирования народнохозяйственного комплекса. Однако коммунальное хозяйство, отнесенное к непроизводственной сфере экономики, не инвестировалось в приоритетном порядке и не привлекало интереса исследователей к проблемам его развития, что не способствовало динамичному развитию теории и практики ЖКХ.

В настоящее время внимание самого населения и органов местного самоуправления направлено на реформирование коммунального хозяйства, что делает стратегическое управление муниципальным хозяйством одним из ключевых направлений его развития. Необходимость решения проблем стратегического управления диктуется объективными диалектическими законами развития систем, однако неразработанность и многофакторность процессов развития ЖКХ требует их всестороннего исследования.

Понимание неотложности решения задач стратегического развития ЖКХ определило цель исследования, которая заключается в том, чтобы определить параметры формирования стратегии управления жилищно-коммунальным хозяйством, влияющей на развитие экономики города.

Для достижения обозначенной цели необходимо решить как минимум следующие задачи:

- исследовать основы управления жилищно-коммунальным хозяйством;
- определить параметры системы жилищно-коммунального хозяйства и ее воздействие на экономику города;

- проанализировать влияние внешней и внутренней среды на стратегическое развитие жилищно-коммунального хозяйства;
- разработать стратегию управления жилищно-коммунальным хозяйством;
- сопоставить взаимовлияние стратегического развития жилищно-коммунального хозяйства и экономики города;
- оценить использование стратегического потенциала жилищно-коммунального хозяйства в развитии экономики города.

Методическую основу исследования составил системный подход, включающий анализ и синтез явлений функционирования ЖКХ.

Логика исследования состояла в том, что в начале были определены методические подходы к управлению ЖКХ, затем проведен анализ направлений развития современного коммунального хозяйства в структуре экономики муниципального образования, на базе которого были определены стратегические цели развития ЖКХ и обоснованы стратегические проекты и программы, направленные на развитие коммунального хозяйства.

Новизна подхода заключается в том, что разработан матричный метод формирования стратегических направлений развития коммунального хозяйства, суть которого заключается в выявлении параметров внешней и внутренней среды ЖКХ, определяющих его эффективное функционирование, которые по определенной процедуре пронормированы. Совокупность пронормированных параметров составила основу матрицы стратегических решений, детализация которых позволяет рационализировать использование имеющихся у муниципального образования ресурсы, направляя их на проекты и программы, дающие наибольший эффект стратегического развития коммунального хозяйства.

Новизна обоснованных решений заключается в следующих результатах:

- 1) обоснована потребность в стратегическом развитии современного жилищно-коммунального хозяйства города;
- 2) определено место ЖКХ в структуре экономики города;
- 3) выявлены стратегические цели развития ЖКХ;
- 4) разработана матричная модель процедуры формирования стратегических проектов и программ развития ЖКХ.

Практическая значимость полученных результатов исследования заключается в непосредственном использовании подходов к стратегическому управлению жилищно-коммунальным хозяйством областного центра и на отдельном предприятии ЖКХ.

В результате исследования созданы теоретические основы для формирования стратегии развития города в целом.

Структура монографии состоит из введения, трех глав и заключения. Список литературы включает 146 наименований литературных источников. По тексту приведено 19 таблиц и 9 рисунков.

Глава 1. Теоретические основы стратегического управления жилищно-коммунальным хозяйством.

1.1. Институциональные основы управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования.

Институционализм представляет собой направление экономической теории, рассматривающее социально-экономические явления с точки зрения институтов, в рамках которых данные процессы реализуются. Под институтом понимается ряд правил, которые выполняют функцию ограничений поведения экономических агентов и упорядочивают взаимодействие между ними, а также соответствующие механизмы контроля за соблюдением данных правил¹.

Формирование, поддержание и изменение институциональной среды связано, прежде всего, с деятельностью государства. Также источниками институциональных изменений могут быть: рост населения, сдвиги в технологии (в результате накопления знаний) и предпочтениях (система ценностей), накопление знаний. Институциональные изменения наряду с возможностями расширения границ обмена таят в себе опасности размывания достигнутых уже результатов без формирования новых, более эффективных форм обмена. Таким образом, эффективные институты создают такие стимулы, которые обеспечивают экономический рост. Причем вопрос, какие именно институты в данном случае будут эффективными, не имеет принципиального значения. Институциональные изменения могут рассматриваться через призму экономии на трансакционных издержках. Трансакционные издержки являются наиболее существенной составляющей в структуре институционализма. Трансакционные издержки - относительная ценность ресурсов, используемых для планирования, адаптации и контроля за выполнением

¹ Шаститко А.Е. Неинституциональная экономическая теория, - 2-е изд. Перераб. И доп. М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1999. – 328 с., с. 28

поставленных задач в различных структурах, упорядочивающих отношения между экономическими агентами, обменивающимися правами собственности и свобод. Под трансакцией понимается деятельность человека в форме отчуждения и присвоения прав собственности и свобод, принятых в обществе, которые осуществляются в процессе планирования, адаптации и контроля за выполнением взятых обязательств (или выданных обещаний).

А.Е. Шаститко выделяет следующие виды трансакций:

- трансакция сделки, суть ее состоит в обмене правами собственности на основе добровольного соглашения между обменивающимися сторонами, что является следствием симметричности правовых отношений, в которых оказываются данные экономические агенты. С этой точки зрения внедрение договорных отношений в сферу экономики жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) приведет к значительному росту трансакций сделки в структуре затрат как муниципалитета, так и собственника ЖКХ.
- трансакции управления, существующие во внутрифирменных отношениях, в бюрократических организациях, в более широком плане - во внутриерархических отношениях. Взаимоотношение институтов местного самоуправления и органов государственной власти оказывают существенное влияние на величину трансакций в экономике ЖКХ.
- трансакции рациионирования, характеризующиеся асимметричностью правового положения сторон, место управляющей стороны занимает коллективный орган, выполняющий функцию спецификации прав. Через трансакцию рациионирования, по мнению Дж. Коммонса, осуществляется наделение богатством того или иного экономического агента. Применительно к экономике ЖКХ трансакции рациионирования позволяют более комплексно исследовать проблему несоответствия зон

ответственности муниципалитета и финансовых ресурсов для их обслуживания².

Особенностью современного состояния российской экономики является ее переходный характер, то есть одновременное сосуществование как элементов административного, так и рыночного хозяйствования. Данная особенность является причиной для более внимательного изучения институтов ЖКХ. Применительно к ЖКХ в качестве институтов выступают, прежде всего, нормативно-правовые акты, существенным образом влияющие на деятельность данной отрасли. Именно нормативно-правовые акты устанавливают правила и рамки поведения предприятий и организаций, входящих в состав ЖКХ.

Начало формирования системы местного самоуправления приходится на переломный момент первого этапа российских реформ (1991-1993 г.г.). Особенностью этого первого этапа было то, что, во-первых, экономическая реформа осуществлялась без столь же активного реформирования социальной сферы и, во-вторых, начавшийся процесс регионализации затрагивал исключительно отношения федерального центра и субъектов федерации, не был дополнен параллельным процессом нормативного оформления отношений с уровнем муниципальных образований (что, привело к росту полномочий субъектов федерации в ущерб самостоятельности населения городов и сельских поселений). Заложенные в Конституции РФ правовые основы местного самоуправления были далее существенно конкретизированы в Федеральном законе РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г. № 154-ФЗ³.

² Шаститко А.Е. Неинституциональная экономическая теория, - 2-е изд. Перераб. И доп. М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1999. – 328 с., с. 139-142

³ Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.07.1995 № 154-ФЗ

Второй этап реформ, начавшийся после президентских выборов 1996 года, характеризуется куда большим уровнем системности и программной направленности государственного управления. Вместе с началом этого второго этапа российских реформ в качественно новую фазу перешел и процесс становления местного самоуправления. Сложившиеся на предыдущем этапе его институциональные рамки сразу же наполнились определенным и довольно жестким проблемным содержанием⁴.

Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является основополагающим для построения всей системы местного самоуправления. В законе дается определение основ территориальной организации местного самоуправления, изложены принципиальные вопросы разделения компетенций федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Устанавливаются общие основы построения структуры и взаимоотношений органов местного самоуправления, формирования и функционирования местных финансов и муниципальной собственности. Указываются формы прямого волеизъявления граждан и осуществления власти на этом уровне, гарантии местного самоуправления, ответственность его органов и должностных лиц⁵.

Согласно Федеральному закону⁶ муниципальным образованием является - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются

⁴ Алексеев О.Б., Генисаретский О.И. «Очередной этап развития системы местного самоуправления в связи с жилищно-коммунальной реформой и реформами социальной сферы» // Муниципальные технологии, сборник статей: Обнинск, Институт муниципального управления, 1997. – 100 с., с. 12-13

⁵ Самоуправление в Российской Федерации. Сборник федеральных законов с комментариями: Учебное и практическое пособие. М.: Альтаир, 1999. – 218 с., с. 136

⁶ Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Нормативно-правовая база местного самоуправления включает в себя федеральное законодательство, законодательство субъектов Федерации⁷ (региональное законодательство)⁸ и нормативно правовые акты муниципальных образований. Вопрос разграничения компетенции по вопросам местного самоуправления между уровнями власти регулируется статьями 4 и 5 - о полномочиях органов государственной власти Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления, а также ст.6 «Предметы ведения местного самоуправления ». В ст.6. закона содержится перечень из тридцати предметов ведения местного значения. Этот перечень не может быть сокращен правовыми актами субъектов Федерации, но региональными законами к вопросам местного значения могут быть отнесены и иные вопросы. В ст.6 содержится также принципиально важное положение о праве муниципальных образований принимать к своему рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти. Таким образом, указанные нормы входят в состав федеральных гарантий самостоятельности местного самоуправления.

⁷ Закон Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»

⁸ Закон Владимирской области от 21 мая 1997 г. «О местном самоуправлении во Владимирской области»

В целом содержание законов субъектов РФ о местном самоуправлении повторяет содержание Федерального закона⁹, так во Владимирской области Законодательным Собранием принят закон «О местном самоуправлении Владимирской области» от 21 мая 1997 года. Настоящий закон на основе Конституции РФ, федерального областного законодательства определяет место и роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, устанавливает права и обязанности населения по осуществлению местного самоуправления, составляет основу для правового регулирования во Владимирской области вопросов организации местного самоуправления. Положение настоящего Закона в равной мере распространяется на все муниципальные образования Владимирской области.

Также большое влияние на состояние нормативно-институциональной базы местного самоуправления оказало принятие Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ. Данный закон привнес в действующее бюджетное законодательство ряд новых моментов. В нем решены основные проблемы по разграничению финансовой ответственности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления перед населением муниципальных образований (ст.4). Регулируются бюджетные взаимоотношения между органами государственного и местного самоуправления (ст.9). Создан инструментарий для перспективного бюджетного планирования в муниципальных образованиях. Закон также регулирует порядок формирования и использования их финансовых ресурсов, финансовые взаимоотношения органов местного

⁹ Генисаретский О.И. «Нормативно-институциональная база местного самоуправления» // Муниципальные технологии, сборник статей: Обнинск, Институт муниципального управления, 1997. – 100 с., с.25

самоуправления с органами государственной власти, определяет вопросы разграничения доходов и расходов между бюджетами разного уровня.

В соответствии с действующим российским законодательством коммунальное хозяйство является предметом ведения органов местного самоуправления.

В настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство в Российской Федерации - это многоотраслевой комплекс, который включает в себя взаимозависимые, но в то же время и достаточно автономные предприятия и организации социальной и производственной сферы. Их деятельность прямо или косвенно связана с удовлетворением потребностей населения в жилье и коммунальных услугах. В ходе проведения реформы ЖКХ оно претерпело серьезные структурные преобразования. В его состав в настоящее время не входят гостиничное и банно-прачечное хозяйства¹⁰. Ведущими отраслями являются:

- жилищное хозяйство;
- водоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод;
- теплоснабжение;
- газоснабжение;
- электроснабжение;
- транспортное обслуживание населения;
- озеленение населенных пунктов;
- ремонт мостов, дорог и набережных, берегоукрепительные работы;
- летняя и зимняя уборка улиц;
- сбор, вывоз и утилизация бытовых и радиоактивных отходов;
- ритуальные услуги.

¹⁰ Чернышов Л.Н. Экономика городского хозяйства, М., 1999. –328 с.18-19

Таким образом, производственная структура жилищно-коммунального хозяйства как отрасль экономики состоит из трех подотраслей: жилищное хозяйство, ресурсоснабжение, благоустройство.

Институционализм является особенно актуальным при рассмотрении проблем экономики ЖКХ, прежде всего это касается процесса реформирования данной отрасли, поскольку институциональные преобразования должны способствовать снижению затрат и повышению качества предоставляемых услуг, именно на это ориентировалась концепция реформ ЖКХ¹¹.

Процесс реформирования ЖКХ влечет за собой серьезные преобразования, а именно:

- упрощение структуры управления ЖКХ, сокращение количества звеньев и одновременно разделение функций заказчика и подрядчика. Ключевым элементом в данной структуре должна стать служба заказчика, создаваемая в форме муниципального учреждения или муниципального предприятия и действующая, исходя из интересов проживающих в зданиях, относящихся к муниципальному жилищному фонду. В ее функции должны входить заключение договоров с различными предприятиями ЖКХ, контроль за качеством их работы и оплата предоставляемых ими услуг за счет платежей населения и бюджетных дотаций;
- на федеральном уровне принята нормативная база для создания товариществ собственников жилья;
- переводение экономически хозяйственных отношений в коммунальной отрасли на договорную основу;
- внедрение элементов конкуренции в ЖКХ (конкурсы и тендерные торги).

¹¹ Гутман Г.В., Саралидзе А.М., Шатрун И.Б. Совершенствование управления жилищно-коммунальным комплексом в условиях рыночных реформ: Монография/ ВлГУ, 2001. –152 с, с. 44

На основании выше изложенного можно сделать вывод о том, что институциональные основы управления ЖКХ в настоящее время динамично изменяются. Теперь перейдем к рассмотрению ЖКХ как объекта управления муниципального образования.

1.2. Жилищно-коммунальное хозяйство как объект управления.

Современная реформа жилищно-коммунального хозяйства формально началась с принятия закона «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г., который наметил переход отрасли на самоокупаемость, когда население станет полностью оплачивать все жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ), в течение пяти лет. Столь короткий срок был выбран, исходя из прогноза, что с 1992 г. в стране начнется экономический рост, и доходы населения резко увеличатся. Прогноз не оправдался, более того, реальные доходы снизились и растущие тарифы на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) оказались болезненными для населения. Поэтому закон «О внесении изменений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» от 8 декабря 1995 г. продлил срок поэтапного перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг с 5 до 10 лет, т. е. до 2003 г.¹² Однако реальное развитие процессов вносит свои коррективы: после августовского кризиса существенно изменилось положение основной части населения. Сейчас в законе «Об основах федеральной жилищной политики» окончание периода перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг определено 2008 годом.

На *первом этапе* реформы ЖКХ (1992–1996 гг.) главным стало стремление переложить издержки отрасли на плечи граждан. Доля оплаты населением жилищно-коммунальных услуг выросла в среднем с 2% в

¹² Материалы сайта www.urbanecomomics.ru

1992 г. до 28% в 1996 г., а в некоторых регионах и до 45–60%. Многое зависело от благоустроенности жилищного фонда, природно-климатических особенностей региона, а также от «аппетитов» организаций ЖКХ.

Второй этап начался после того, как Указом Президента РФ «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в РФ» от 28 апреля 1997 г. № 425 была утверждена «Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ». Она подтвердила приверженность уже объявленным целям реформы: увеличить эффективность эксплуатации жилья, улучшить условия проживания населения, упрочить жилищные права граждан, а также стабилизировать экономическую ситуацию на предприятиях, сняв с них расходы по содержанию социальной сферы, и в конечном итоге увеличить поступление средств в бюджеты всех уровней. Для достижения этих целей было вновь предложено повысить уровень оплаты населением ЖКУ до полной реальной их стоимости и снизить издержки на их производство.

Философия реформы сводилась к тому, что ЖКУ должно оплачивать не государство через неэффективно расходуемые дотации и не крупные предприятия, для которых необходимость содержать ведомственный жилищный фонд является препятствием к росту, а сами граждане. Государство же оставляет за собой обязанность оказывать адресную социальную помощь отдельным слоям населения.

За счет увеличения тарифов для населения авторы Концепции¹³ предполагали снизить их на тепло, свет и газ для промышленных потребителей, сократить нагрузку на региональные бюджеты в части дотирования ЖКХ и поднять долю денежной составляющей в выручке энергетиков, оздоровив денежный оборот. Но изначально не было учтено,

¹³ Указ Президента РФ от 28 .04.1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации»

что оптовые цены промышленности, на 80% состоявшие из бартера и взаимозачетов, оторваны от реальных цен. Ведь когда тепло, свет и газ покупаются за «живые» рубли, они стоят в 2–2,5 раза дешевле. Иными словами, ценовая планка, на которую ориентировались авторы коммунальной реформы в 1997 года, устанавливая сроки достижения 100-процентной оплаты в 2003 г., была явно завышена.

В «Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ» 1997 г. были намечены конкретные рубежи перехода отрасли на самоокупаемость и прописаны четыре федеральных стандарта, на которые рекомендовано равняться регионам.

Первый - федеральный стандарт социальной нормы площади жилья: 18 кв. м общей площади жилья на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 кв. м - на семью из двух человек, 33 кв. м - на одиноко проживающих граждан.

Второй - федеральный стандарт предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья. Средний по России показатель был установлен на 1997 г. в 8,2 рубля в месяц, в 1998 г. составил по России 9,2 рубля на 1 кв. м общей площади, по районам: Волго-Вятскому - 6,9, Северо-Кавказскому - 7,0, Поволжскому - 7,1, Центрально-Черноземному - 7,3, Центральному и Уральскому - по 7,4, Северному - 10,6, Западно-Сибирскому и Восточно-Сибирскому - по 10,8, Дальневосточному - 18,7.

На 2000 г. в среднем по России 12,8 рубля, на 2001 г. - 14,2 рубля. С 2002 г. Госстрой будет самостоятельно рассчитывать этот стандарт по субъектам Федерации.

Третий - федеральный стандарт уровня платежей граждан по отношению к уровню затрат на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги. Доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг: в 1997 г. - 35% их стоимости, в

1998 г. - 50, в 1999 г. - 60, в 2000 г. - 70, в 2001 г. - 80, в 2002 г. - 90, в 2003 г. - 100%. Многие руководители регионов посчитали, что в условиях многомесячных задержек зарплаты и низкого прожиточного минимума, не позволяющего удовлетворять даже элементарные потребности в пище и одежде, утопично рассчитывать на то, что люди к 2003 г. будут способны оплачивать жилье и коммунальные услуги по полной их стоимости. По их мнению, потребуется не менее 15 лет (в Германии на это ушло 30 лет).

Четвертый - максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг: в 1997 г. - 16%, в 1998 г. - 18, в 1999 г. - 19, в 2000 г. - 20, в 2001 г. - 22, в 2002 г. - 23, в 2003 г. - 25%.

Этот стандарт вызывает особенно резкую критику, опровергаются уверения правительства в том, что малоимущие граждане не только не пострадают, но даже выиграют.

Ссылки на то, что в семейных расходах россиян квартплата занимает слишком незначительное место, несостоятельны. Эксперты настаивают: нужно рассматривать не отдельно квартплату, а все потребительские расходы семьи (на продукты питания, одежду, обувь, квартиру). Исходя из этого, у граждан РФ на товары первой необходимости уходит 65% семейного бюджета (в странах Латинской Америки - 62%). Поэтому при сохранении прежней структуры цен доля затрат на содержание жилья в семейном доходе не может превышать 20%.

ЖКХ России - это более 52 тыс. предприятий. По данным управления по антимонопольной политике на территории Владимирской области функционирует 176 предприятий ЖКХ. К началу 2002 года во Владимире муниципальный жилой фонд обслуживало 12 самостоятельных организаций, 11 из которых являлось муниципальными унитарными предприятиями.

Стоимость основных фондов отрасли - 580 млрд. рублей (25–30% основных фондов страны). Их износ достиг в среднем по России 48–60%. Во Владимире до 70% основных фондов изношены на 40-60%¹⁴.

В настоящее время жилищный фонд России составляет 2761,2 млн. кв. м. общей площади. Из него муниципальный жилищный фонд составляет 806,8 млн. кв. м. (29,2%); государственный – 155,0 млн. кв. м. (5,6%); частный – 1741,6 млн. кв. м. (63,1%) В среднем на одного россиянина приходится 18,9 кв. м общей площади.

Свыше 20% городского жилищного фонда неблагоустроено, а в малых городах каждый второй дом не имеет инженерного обеспечения. Степень благоустройства жилищного фонда России приведена в таблице 1.

Таблица 1

Благоустройство жилищного фонда России¹⁵.

Оборудовано	Городские поселения, %	Сельские поселения, %	Всего, %
водопроводом	86,0	38,5	73,0
канализацией	83,8	28,3	68,6
центральным отоплением	86,9	34,0	72,3
ванными	78,7	22,9	63,3
горячим водоснабжением	74,9	16,4	58,7
газом	68,3	73,2	69,6
Напольными электроплитами	20,8	2,4	15,7

¹⁴ Клыгин А.М. «Без ЖКХ – ни туда и ни сюда» // Призыв, 6.02.2002, с. 4

¹⁵ Справочно-информационные материалы, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Москва, 2001, с. 23

Таблица 2

Благоустройство жилищного фонда Владимира и Владимирской
области, %¹⁶

Поселение	Общая площадь, оборудованная в %						
	водопроводом	канализацией	Центральным отоплением	Ваннами (душем)	Горячим водоснабжением	газом	Напольными электрическими
Владимир	95,5	94,5	96,9	91,5	90,7	93,4	4,7
Область, в том числе:							
городские поселения	84,3	81,6	86,9	74,7	64,0	91,5	2,3
сельские поселения	45,1	31,3	25,0	26,9	11,0	80,5	0,4

Более 290 млн. кв. м (11%) жилищного фонда Российской Федерации нуждаются в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании коммунальных квартир в отдельные, 250 млн. кв. м (9%) - в реконструкции. Из года в год увеличивается подлежащий сносу ветхий и аварийный фонд с износом более 60%. Только за последние годы по ветхости выбыло свыше 40 млн. кв. м. В ветхом фонде продолжают проживать 2 млн. человек. Сохраняется отрицательная динамика капитального ремонта. При нормативе ежегодного ремонта 110 млн. кв. м. за год ремонтируется приблизительно 4 млн. кв. м. Владимир не является исключением, более 10 лет в городе даже не планируется проведение комплексного капитального ремонта жилых домов. Хроническое недофинансирование не позволяет соблюдать нормативные сроки выполнения ремонтных работ даже по отдельным направлениям. Согласно городской программе, требуется выполнить капитальный ремонт кровель 338 домов, внутридомовых систем тепло- и водоснабжения – 643 домов, утеплить стены 126 домов, 317 лифтов, 4303 балконов благоустроить

¹⁶ Жилищно-коммунальное хозяйство Владимирской области: справочно-информационные материалы, Госкомстат Российской Федерации Владимирский областной комитет государственной статистики. Владимир, 1999г.

дворовые территории и отремонтировать отмостки в 75 домах. Для реализации программы необходимо 260,0 млн. руб. (в ценах 2001 года)¹⁷. В г.Владимире сейчас сделан первый шаг в этом направлении - с 01.07.2001 г. в платежи жителей за содержание и ремонт жилья введена строка по отчислениям на капитальный ремонт домов в размере 0,20 коп. за кв. м. общей площади жилья. Сумма пока чисто символическая по каждой конкретной квартире, но в целом по городу позволяет аккумулировать определенное количество средств, а это дополнительные ремонтные работы, которые раньше и не планировались в текущем году.

ЖКХ было и остается самым разорительным «иждивенцем» страны. На дотации отрасли из федерального и местных бюджетов в 1987–1990 гг. уходило 1,1–1,3% ВВП, в 1996 г. - 3–4, в 1997 г. - 6, в 2000 г. - 7%, что превысило совокупные расходы на национальную оборону и правоохранительные органы, тем более - на образование и здравоохранение. В жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ) заняты более 4,2 млн. человек, которые в 2000 г. оказали услуг на 395 млрд. рублей, в том числе населению - на 297 млрд. (в 1997 г. - на 234 млрд.). Из 297 млрд. рублей услуг, оказанных населению в 2000 г., 118,5 млрд. (40%) оплатили граждане, 117,5 млрд. (39,5%) было компенсировано дотациями, поступающими из бюджетов разных уровней. Из-за отсрочек платежей и задержек зарплат бюджеты недоплатили примерно 61 млрд. рублей (20,5%). Отрасль задолжала 245 млрд. рублей, при этом ей должны потребители 168 млрд. Большинство объектов ЖКХ находится на грани банкротства.

На начало 2001 года федеральный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг в расчете на 1 кв.м. общей площади жилья в среднем по Российской Федерации составил 13,36 руб., что на 4,4% превышает установленный федеральный стандарт предельной стоимости ЖКУ. В 54

¹⁷ Снегирев П.К. «Из разрозненной структуры ЖКХ стало отраслью» // Молва, 28.01.2002, с.2

регионах России установленный уровень платежей граждан за ЖКУ составил на конец 2001 года 60%. В 15 регионах этот уровень составляет 70% и более и соответствует федеральному стандарту. Однако, в ряде территорий России уровень платежей граждан за ЖКУ существенно ниже федерального стандарта – Корякский АО (25%), Чукотский АО (37%), в следствии того, что среднедушевой доход населения значительно ниже прожиточного минимума. По состоянию на начало 2001 года установленный показатель максимально допустимой доли расходов населения на оплату ЖКУ в среднедушевом доходе в среднем по Российской Федерации составил 17%, что на 3% ниже соответствующего федерального стандарта. В 26 регионах он установлен на уровне 10-16% , в 33 субъектах Российской Федерации этот региональный стандарт равен 19%. В конце 1999 года в г. Владимире было принято решение об установлении максимальной доли собственных расходов граждан в размере 8% (которое действует и в настоящее время).

Острейшей проблемой в жилищно-коммунальной сфере стало обилие льготных категорий граждан: 43 категории затрагивают 63% населения (это люди в погонах, судьи, работники прокуратуры, ветераны труда и войны, инвалиды I,II групп и др.). Законодательство освобождает их (полностью или частично) от оплаты жилищно-коммунальных услуг, а приходящиеся на них расходы не компенсируют ни федеральные власти, ни ведомства. Оцениваются такие льготы в 23-25 млрд. рублей в год. Причем наравне с самими льготными категориями скидками на оплату жилья пользуются члены их семей.

Число претендующих на льготы резко возросло после того, как в 1999 г. вступил в действие закон «О ветеранах». Оказалось, что ветеранов войны и труда у нас слишком много, так как чуть ли не каждый пенсионер получает почетную книжку «Ветеран труда», а солдат в горячей точке – «Ветеран войны». Многие из тех, кто ранее пользовались субсидиями,

отказались от них в пользу более весомого источника – льгот. Важно то, что льготы предоставляются автоматически, а субсидии – только тем, кто обратился за помощью, имея право на нее. Правительство решило сократить перечень льготников, оставив в «чистом виде» только ветеранов ВОВ, инвалидов, Героев Советского Союза, а другие оправданные льготы перевести в адресные компенсации и субсидии, имеющие заявительный характер. На начало 2002 года во Владимирской области субсидии получает 31,1 тысяч семей (5,6% от общего числа всех семей). Общая сумма начисленных населению субсидий составляет 15.6 млн. руб. Среднемесячный размер субсидии, оформленной на одну семью, колеблется от 56 до 170 руб. в месяц. Вместе с тем по прогнозным расчетам, число граждан, нуждающихся в субсидиях, при переходе к предполагаемой стопроцентной оплате жилищно-коммунальных услуг может достичь почти 20% населения области. Пока же он составляет примерно 4%. Количество людей, обращающихся за помощью к государству растет, если в программе жилищных субсидий во Владимире в 1999 году участвовало 1450 семей, то в 2000 году - уже 12 тысяч семей. В 2002 году только в первом квартале заявления на получение субсидий подали более 7 тысяч семей¹⁸.

Коммунальная энергетика потребляет более 20% электрической и 45% тепловой энергии, производимых в России. Более чем в 100 крупных городах вода подается в дома по графику, при этом 25% ее теряется, а более 40% не соответствует требованиям санитарного надзора.

По данным Госстроя¹⁹, физический износ водопроводных сетей достиг 54,2%, объектов теплоснабжения - 56,7, электроснабжения - 68, а в целом инженерных коммуникаций - 60%. Срочной модернизации требуют 7%

¹⁸ Андрианова В.А. «Реформа ЖКХ: государство не бросит граждан на произвол судьбы», Труд-7, 9.05.2002, с.19

¹⁹ Справочно-информационные материалы, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. Москва, 2001г.

тепловых сетей и 16% водопроводных. Суммарные потери в тепловых сетях, в том числе из-за износа труб, достигают 30% произведенной тепловой энергии, что эквивалентно 65–68 млн. т. условного топлива в год.

Количество аварий на 100 км инженерных сетей увеличилось с 15–20 в середине 90-х годов до 70 на сетях водоснабжения и канализации и до 200 аварий на сетях теплоснабжения (в Европе - в среднем 3) в 2000 г. В 2001 году произошло 77 крупных аварий в 40 регионах - почти на треть больше, чем годом ранее. Ситуация обострилась не только в Приморье, но и в Красноярском крае, Бурятии, Новосибирской, Архангельской, Калининградской и других областях. В одних областях трубы лопаются из-за изношенности, в других - еще и по причине отключения тепла. В сложившихся условиях вполне реален крупномасштабный инфраструктурный кризис, связанный с массовыми авариями на объектах ЖКХ.

Рассматривая вопрос формы собственности на жилищный фонд, следует отметить, что основная его часть находится в государственной и муниципальной собственности (более 85%). Ссылка на то, что в результате приватизации в собственности граждан на 01.01.01.имеется 51,1% жилья (в г. Владимире приватизировано, по данным агентства по приватизации жилого фонда г. Владимира на 01.01.2001, 49% жилья) не дает оснований утверждать, что форма собственности на жилищный фонд (единицей в данном понятии является здание, строение) адекватно меняется. Приватизированные квартиры фрагментарно распределены по всему жилищному фонду, и основным домовладельцем на местах по существу остается муниципалитет, а управление этой жилищной собственностью осуществляют жилищно-эксплуатационные организации.

Эффективное управление объектами недвижимости в жилищной сфере определено в форме разделения функций управления и хозяйствования путем создания служб заказчика, управляющих компаний (товариществ

собственников жилья) и развития частного управления многоквартирными домами и формирования договорных отношений между субъектами управления и хозяйствования.

Сегодня в России создано 3,2 тыс. товариществ собственников жилья (ТСЖ), по регионам они распределены крайне неравномерно, что зависит от политики местных властей. Особенно активно процесс идет там, где товариществам на содержание домов выделяются дотации, наравне с муниципальным фондом, оплачиваются расходы, связанные с их регистрацией, а также им разрешено использовать придомовые территории, чтобы доход, полученный от организации платных стоянок, сдачи участков земли под коммерческие киоски, они направляли на содержание жилья. С целью создания благоприятных условий для организации товариществ во Владимире еще в 1995 г. был подготовлен соответствующий нормативный документ, в котором определен порядок регистрации и дотирования ТСЖ из городского бюджета, разработан типовой устав организации, предусмотрена бесплатная передача придомовой территории в общедолевую собственность. К началу 2002 года в г. Владимире зарегистрировано 45 ТСЖ, 43 из которых созданы на базе домов-новостроек, возведенных за счет средств частных инвесторов по договорам долевого участия.

К настоящему времени в России создано около 3500 служб заказчика и их количество практически стабилизировалось за последние 2 года.

Основой деятельности служб заказчика является формирование договорных отношений с поставщиками жилищных и коммунальных услуг.

В целом по России на договорной основе обслуживается около 50% жилищного фонда. В г. Москве, Республике Чувашия, Хабаровском крае, Волгоградской, Вологодской, Новгородской областях этот показатель

составляет 100%, в Республике Удмуртия, Ставропольском крае, Ростовской, Белгородской и Свердловской областях – свыше 85%.

Осуществляется процесс формирования и развития договорных отношений между службами заказчика и потребителями жилищно-коммунальных услуг.

В 2000 году в России проведено более 1000 конкурсов по отбору подрядчиков по обслуживанию и ремонту жилых зданий.

Но, тем не менее, процесс конкурсного отбора подрядчиков не стал повсеместной практикой. Доля жилищного фонда, обслуживаемого на конкурсной основе, в среднем по Российской Федерации невелика и составляет всего лишь 11%.

Город Владимир в настоящее время не проводит конкурсов по размещению муниципального заказа на предоставление ЖКУ, хотя в 1994-95 гг. были сделаны первые попытки в этом направлении. Конкурсы проводились в поселках Лесной и Энергетик, микрорайоне, прежде обслуживаемом ЖКО ПО «Точмаш». В первых двух выигравшие конкурс частники продержались лишь несколько месяцев. Пока «держится» только точмашевский район, только потому, что дотируется из бюджета. Жильцы таких домов не могут оплачивать сполна все необходимые траты.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что без радикального реформирования ЖКХ невозможно:

- снизить налоговое бремя, улучшить инвестиционную привлекательность и обеспечить необходимые темпы экономического роста;
- создать условия для функционирования подлинной демократии;
- покончить с криминализацией отрасли, ставшей мощным каналом разворовывания бюджетных средств.

1.3. Методические подходы к стратегическому управлению экономикой муниципального образования.

Муниципальная экономика для отечественной экономической науки – явление во многом новое и слабо изученное. Поэтому необходимо рассмотрение данного феномена с точки зрения системного подхода.

Перенос центра тяжести экономических реформ в регионы вызвал глубокие трансформации в социально-экономической жизни российских органов местного самоуправления (муниципалитетов). Проявляется это в основном в повышении экономической самостоятельности органов местного самоуправления, в расширении сфер их компетенции в вопросах жизнедеятельности местного сообщества.

Механизм функционирования муниципальной экономики может быть описан как кругооборот общественных благ²⁰ (см. рис. 1).

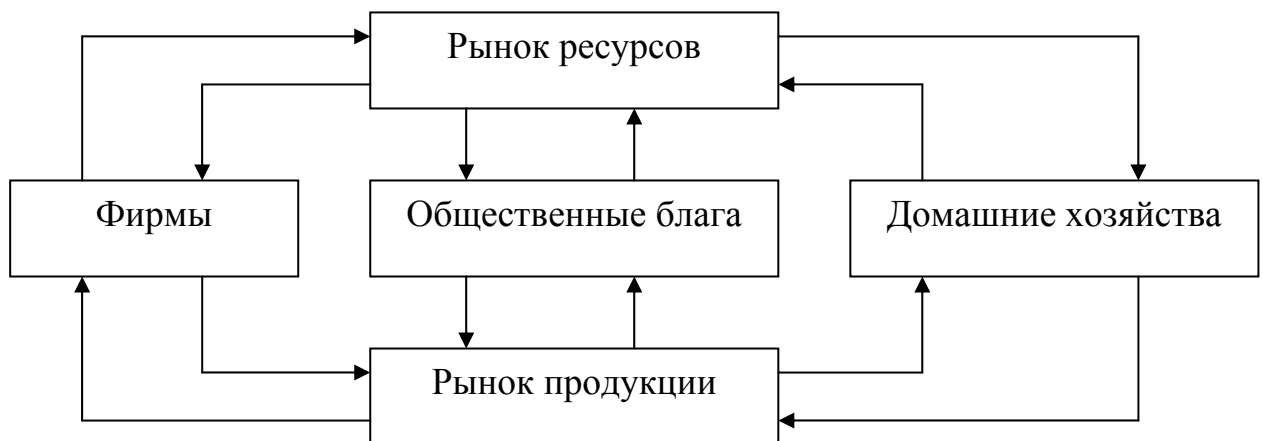


Рис. 1 Модель механизма функционирования муниципальной экономики

При производстве общественных благ органы местного самоуправления объективно взаимодействуют:

- с физическими лицами (домашние хозяйства), которые в основном и выступают потребителями общественных благ, а в силу этого

²⁰ Повышение эффективности управления городским хозяйством в условиях реформ: Сб. научн. тр./ Ред. кол.: В.С. Чекалин и др. – СПб.: СПбГИЭУУ, 2001. – 163 с., с. 14

вынуждены оплачивать их производство в форме уплаты налогов в местный бюджет;

- с юридическими лицами (фирмами), которые действуют на территории муниципального образования, добровольно или по необходимости пользуются общественными благами и участвуют в их производстве на договорной и компенсационной основе, а также финансируя производство общественных благ в форме уплаты налогов в местный бюджет;

- с рынком ресурсов, приобретая или получая на нем материальные, финансовые и другие ресурсы. Чаще всего ресурсы приобретаются муниципалитетом на компенсационной основе, но часть ресурсов (в основном финансовые), поступает в местный бюджет из бюджета субъекта Федерации в форме межбюджетных трансфертов;

- с рынком продукции, на котором часть общественных благ попадает в коммерческий оборот и становится предметом купли-продажи, что способствует формированию материально-финансовой базы органов местного самоуправления.

Механизм функционирования муниципальной экономики, включая общественный и частный секторы, можно представить как определенную комбинацию потоков и запасов. Характер экономических потоков в рамках муниципальной экономики определяется не только интересами внутри муниципальных трансакций, но и теми ресурсами, которыми они располагают. В определенном смысле права собственности формируют материально-финансовую базу органов местного самоуправления.

Рассмотрение методических подходов к стратегическому управлению экономикой муниципального образования необходимо начинать с обзора школ стратегического управления.

Первые **три** школы имеют *предписывающий* характер (отвечают на вопрос: как должны формироваться стратегии):

- Моделирование на базе осмысления и проработки (дизайна);
- Относительно изолированный процесс формального планирования (школа планирования);
- Выбор стратегических рыночных позиций – позиционирования.

Следующие **шесть** школ уделяют основное внимание специфическим аспектам *процесса формирования* стратегии (главное – в описании реальных процессов разработки стратегии):

- Проникновение в будущее через озарение менеджера (предпринимательство)
- Опираясь на логику когнитивной психологии, проникнуть в сознание стратега (когнитивная школа)
- Стратегия разрабатывается шаг за шагом по мере обучения организации (обучения)
- Стратегия – процесс переговоров конфликтующих сторон во вне организации и внутри (власти)
- Принципы формирования стратегии определяются культурой (культуры)
- Стратегия формируется под влиянием извне (внешней среды).

Школа конфигурации как *попытка объединить* разрозненные элементы различных школ (процесс построение стратегии, ее содержания, организационную структуру, окружение) в отдельные стадии, составляющие жизненный цикл организации.

При разработке стратегий полезны знания различных дисциплин:

- Биологии (нарушение равновесия и приспособлении видов);
- Истории (стадии эволюции и революции);
- Математики (теория хаоса);
- Психологии (процесс познания и лидерство в организациях);
- Антропологии (разнообразие культур);
- Экономики (знания о промышленных предприятиях);

- Планирования (процессы планирования);
- Политики (принципы публичной политики);
- Военной истории (стратегии в условиях конфликтов).

Рассмотрев основные школы стратегий, необходимо рассмотреть саму стратегию как явление. Эксперты выделяют следующие подходы к определению данного явления²¹.

Стратегия – это:

- План или нечто в этом роде – руководство, ориентир или направление развития, дорога из настоящего в будущее;
- Принцип поведения или следования некой модели поведения;
- Позиция, а именно расположение определенных товаров на конкретных рынках (создание уникальной и ценовой позиции посредством разнообразных действий);
- Перспектива, то есть основной способ действия организации (это теория бизнеса данной организации);
- Ловкий прием, особый маневр, предпринимаемый с целью перехитрить соперника или конкурента.

Стратегия затрагивает экономику муниципального образования и ее окружение. Она не бывает простой. Это содержание и процесс. Ее невозможно продумать до конца. Она существует на разных уровнях.

²¹ Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. / Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. – М.: Экономика, 1989.

Боумен К. Основы стратегического менеджмента. / Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, И.М. Соколовой. – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.

Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания / Пер с англ. – М.: Издательство «Финпресс», 2000. – 272 с.

Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Гардарики, 1998.

Ефремов В.С. Стратегия бизнеса. Концепции и методы планирования. – М.: Финпресс, 1998.

Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999.

Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации» Модуль 4. – М.: «ИНФРА-М», 1999. – 344 с.

Смирнова В.Г. и др. Организация и ее деловая среда: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 2. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 192 с.

Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: Учебник для вузов. / Пер. с англ. Под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.

Она предполагает разнообразные мыслительные процессы. От нее зависит нормальное функционирование муниципальной экономики.

Плюсы и минусы стратегии приведены в таблице 3.

Таблица 3

Преимущества и недостатки стратегии как явления

Наименование характеристики	Достоинства	Недостатки
Стратегия задает направление	Указывает курс развития	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Может заслонить опасности ▪ В условиях неопределенности ведет к столкновению с неожиданными препятствиями ▪ Иногда выгоднее двигаться «на ощупь»
Стратегия координирует усилия	Ликвидируется хаос	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Принятая стратегия довлечет над организацией ▪ Координация ведет к утрате периферийного зрения, потере вновь открывшихся возможностей
Стратегия характеризует экономическую систему	Демонстрирует отличительные особенности организации	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Упрощенное определение организации через ее стратегию может привести к недооценке организации
Стратегия обеспечивает логику	Устраняет неопределенность, больше внимания делу, а не дискуссиям	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Творчество не терпит последовательности ▪ Стратегия упрощает, а потому искажает реальность

Кроме того, необходимо рассмотреть стратегическое управление как научную дисциплину.

Стратегическое управление представляет собой *циклический процесс*, состоящий из процедур формулирования, внедрения и контроля.

Однако, как замечает Генри Минцберг²², самые последние сведения об успешности функционирования экономической системы в современных условиях *не укладываются в рамки* какой-либо одной школы стратегического управления. Более того, в некоторой степени отсутствие стратегии может рассматриваться как *некое благо* в силу целого ряда причин:

- Повышению стратегической гибкости муниципальной экономики способствуют (и без разработки стратегии) продуманные действия органов местного самоуправления;

²² Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер с англ под ред Ю.Н. Каптуревского. – СПб: Издательство «Питер», 2000. – 336 с

- Жесткое следование стратегическому курсу ведет к утрате способности к инновациям (стратегия «как догма» убивает способность к обучению и адаптации);
- Отсутствие формальных элементов стратегии обеспечивает свободу от бюрократии.

Теоретиков, занимающихся управлением, в большей степени интересуют процессы и этапы стратегического развития организаций, в то время как для *практиков* важны процедуры стратегических изменений, а также макроподход школы власти (изучение союзов, коллективной стратегии) и изыскания когнитивной школы. Необходимо отметить, что в последние годы возрастает популярность подходов школы обучения в части так называемых самообучающихся организаций и ключевых факторов успеха (стержневых компетенций).

Основные вопросы заключаются в определении содержания стратегии и в степени контроля процесса ее создания. В этом отношении необходимо рассмотреть восемь основных проблем. Первые **три** затрагивают проблемы содержания стратегии, **остальные** связаны с процессом ее формирования.

1. ПРОБЛЕМА СЛОЖНОСТИ кроется в ответе на вопрос: насколько сложной должна быть хорошая стратегия? С одной стороны, она должна отражать многообразие окружающей нас действительности, а с другой, как и все идеальное, должна быть простой. Истина где-то посередине, там, где обеспечивается оптимальная степень обобщения.

2. ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ стратегии заключается в том, что школа позиционирования и планирования в своей основе содержит набор слабо связанных между собой компонентов. Сторонники иных школ считают стратегию единой, полностью интегрированной перспективой. Интегрирование стратегий осуществляется либо формально (интегрированные планы), либо мысленно (воображаемое видение), либо

нормативно (нормы культуры), либо через взаимное приспособление (сплоченность коллектива) и т.д.

3. ПРОБЛЕМА СТАНДАРТИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ затрагивает аспекты новизны и уникальности стратегии: школы предпринимательства и культуры – стратегии уникальны и выражают специфическую позицию человека; школа обучения – все стратегии являются продуктами индивидуальных адаптивных процессов; дизайна – стратегии уникальны, т.к. создаются в ходе личностного процесса их разработки и т.д.

По оценкам специалистов, новые стратегии сложнее типовых, более интегрированы и потому менее пластичны. Получение новых стратегий требует концентрации внимания менеджеров на уникальных свойствах организации.

Типовые же стратегии содержательно проще (их легче формулировать, центром становится содержание), и они отличаются большей гибкостью и универсальностью.

4. ПРОБЛЕМА КОНТРОЛЯ процесса создания эффективной стратегии (с точки зрения степени ее продуманности или формирования по ходу деятельности организации). Важно представить: насколько этот процесс предначертан, продуман, интеллектуален, централизован и поддается контролю. Например, все предписывающие школы и школа предпринимательства продвигают идею о предначертанности, продуманности стратегий. В то же время как школа обучения отдает предпочтение формированию стратеги «по ходу».

5. ПРОБЛЕМА КОЛЛЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ отражает взаимодействие лидера (стратега), коллектива и внешней среды экономической системы.

По мнению представителей школы дизайна и предпринимательства стратег – это один человек, а представители школы обучения, политических сил и культуры рассматривают создание стратегии как

коллективный процесс. Представители иных школ считают, что стратегию формируют силы внешнего окружения (школа внешней среды), методика (школа планирования), анализ (школа позиционирования) или разум как явление биологическое (школа познания).

То есть важно определить: является ли формирование стратегии индивидуальным, техническим, физиологическим или коллективным процессом и процесс ли это вообще?

6. ПРОБЛЕМА ИЗМЕНЕНИЙ распадается на три (см. табл. 4.): проблему источника изменений, наличия этих изменений в экономике и проблему определения характера изменений (при каких условиях они происходят).

Указанные проблемы вызваны тем обстоятельством, что муниципальные образования одновременно должны и развиваться, и оставаться стабильными. Поэтому важно определить, как органы местного самоуправления обеспечивают сочетание порядка и адаптации к изменениям внешней среды, эффективности муниципального менеджмента и внутренних новаций горожан. Побудительным мотивом разработки стратегии (модели изменения муниципальной экономики) выступает стремление работников обеспечить стабильность и устойчивость городского хозяйства, что также является противоречивым явлением.

Очевидно, что в силу разнообразия муниципальных образований стратегические изменения, проводимые в них, всегда разнообразны, как и условия внедрения таких изменений, что обуславливает сложности определения содержания самих изменений.

Таблица 4

Распределение проблем стратегических изменений

Наименование школ стратегий	Направления изменений в организациях		
	<u>Наличие изменений</u>	<u>Характер изменений</u>	<u>Источники изменений</u>
	1. изменяются, оставаясь стабильными 2. постоянно внедряют новшества 3. практически не изменяются	1. периодические, но существенные преобразования 2. постепенное приращение 3. внесение изменений в стратегию проблематично	1. организации обучаются легко 2. обучение организациям дается с трудом 3. организации не способны к обучению
Дизайна		1	
Планирования	1	2	
Позиционирования			
Предпринимательства		1	
Познания	3	3	2
Обучения	2	2	1
Власти	2	2	
Культуры	3	3	2
Окружения	3		3
Конфигурации	1		

В процессе выработки стратегических решений и проведения изменений меняется не только форма, но и содержание экономики муниципального образования как самообучаемой системы в процессе: деятельности (как утверждает школа обучения), мышления (школа дизайна), нормирования деятельности (школа планирования), анализа внешней и внутренней среды (школа позиционирования) или обсуждения проблем (школа власти). Однако способность систем к самообучению явление специфичное и не присущее всем системам одновременно.

7. ПРОБЛЕМА ВЫБОРА, которая заключается не только в наличие выбора как такового, но и в количестве альтернативных вариантов стратегического развития муниципальной экономики. В основе проблемы выбора находится человеческий фактор: сила проактивного руководства, индивидуальной интуиции, коллективного обучения.

8. ПРОБЛЕМА МЫШЛЕНИЯ обусловлена тем, что, увлекаясь процессом формирования стратегии, органы местного самоуправления теряют над ними контроль (забывая о насущной потребности в

стратегическом мышлении в первую очередь, а во вторую - в конкретных действиях, обеспечивающих развитие муниципального образования не столько в планах, сколько в реальной действительности).

Рассматривая стратегию **как систему**, необходимо отметить, что многообразие подходов и школ свидетельствует о периоде становления стратегического управления как самостоятельной научной дисциплины и вида деятельности практических работников. Чтобы двигаться вперед, нужны новые обобщающие гипотезы и разработки проблем стратегического управления экономическими системами.

Структурная *схема направленности школ* стратегического управления приведена на рисунке 2, из которого следует, что структура школ стратегий представляет собой сочетание трех подсистем: группы стратегий предписывающего характера, группы исследования процесса формирования стратегий и группы сочетаний указанных подходов.

Каждая из названных подсистем может быть представлена *более детальными подсистемами* (например, предписывающие стратегии состоят из стратегий, в основу которых положены либо принципы планирования, либо принципы нормирования, стандартизации, а планирование, в свою очередь, может быть представлено компонентами планирования на основе заранее заданного алгоритма либо на основе результатов анализа внешней и внутренней ситуации для конкретной ситуации).



Рис. 2 Структурная схема направленности школ стратегического управления

Таблица 5

Основные особенности школ стратегического управления

Первые авторы	Наименование школы	Ключевое слово	Девиз	Стадия развития организации	Основное действующее лицо	Руководство (как процесс)	Форма организации	Особенности стратегии	Содержание стратегии
Саймон Г., 1947 Марч Дж., 1958	Когнитивная	Фреймы	Воображение	Переосмысление	Разум	Пассивное и творческое	Любая	Стратегия как познание	Интеллектуальный взгляд, индивидуальное понимание
Селзник Ф., 1957; Ньюман У., 1951	Дизайна	Соответствие	Размышление	Переосмысление деятельности	Руководитель	Доминирование, оценивание	Машина	Потребность в новом курсе	Уникальные перспективы
Ансофф И., 1965	Планирования	Формализация	Программирование	Стратегическое планирование	Плановики	Чуткое восприятие процесса	Большая машина	Внешняя и внутренняя среда стабильны	Стратегический план
Шумпетер Й., 1950 Коул А., 1959	Предпринимательства	Предвидение	Централизация	Зарождение, реструктуризация	Лидер	Интуитивное	Простая предпринимательская	Видение образа будущего	Уникальный взгляд, поиск ниши
Линдблом Ч., 1959 Марч Дж., 1963	Обучения	Обучение	Игра	Развитие, крупные изменения	Тот, кто учится	Чуткое к обучению	Специально созданная, профессиональная	Нет четкой стратегии	Образцы и схема действий, уникальная
Ренман Э. и Норманн Р., 1960	Культуры	Объединение	Сохранение	Укрепление, инертность	Коллектив	Символическое	Миссионерская, застенелая машина	Сохранение традиций	Коллективная перспектива, уникальная
Чандлер А., 1962	Конфигурации	Трансформация	Классификация	Упор на трансформации	Все варианты	Проводник изменений	Любая	Процесс трансформации	Любая
Шендел Д. Хаттен К., 1970 Портер М., 1980	Позиционирования	Анализ	Расчеты	Оценка	Аналитики	Чуткое восприятие анализа	Большая машина в отрасли	Одна из типовых стратегий	Запланированные позиции, хитрые приемы
Аллисон Г., 1971	Власти	Овладение	Тайное обладание	Политические проблемы, блокирование	Облеченные властью	Слабое, точно не установленное	Закрытая машина, своя сеть	Стратегия – маневр, а не перспектива	Политические образцы, тайные методы
Ханнан М. И Фриман Дж., 1977	Внешней среды	Преодоление	«Руки вверх»	Зрелость, смерть	«Окружение»	Бессильное	Покорная машина	Определяется внешней средой	Особые позиции, ниши

Основные особенности школ стратегического управления, отраженные в таблице 4, свидетельствуют о том, что школы возникли в разное время (интервале, ограниченном всего сорока годами) и *отличаются подходами* к определению главных лиц, принимающих стратегические решения; к определению основного содержания, особенностей и стратегического образа самой муниципальной экономики.

Глава 2. Анализ параметров стратегического развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования.

2.1. Анализ направлений развития современного ЖКХ муниципального образования.

Развитие экономики является сложным многомерным и многоаспектным процессом, который необходимо рассматривать с точки зрения совокупности социальных и экономических целей. Экономическое развитие не только неотделимо от социального, но и направлено на его развитие, поэтому необходимо рассматривать прежде всего социально-экономическое развитие ЖКХ. Оно включает в себя²³:

- рост производства и доходов;
- перемены в институциональной, социальной и административной структурах общества;
- перемены в общественном сознании;
- перемены в традициях и привычках.

Основным направлением развития ЖКХ на современном этапе является реформирование данного сектора экономики. Наиболее приоритетными задачами реформирования ЖКХ являются²⁴:

- экономические – уменьшение расходов муниципального бюджета;
- социальные – повышение качества содержания жилищного фонда и предоставления коммунальных услуг;

²³ Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2001 – 224 с., с.59

²⁴ Гутман Г.В., Саралидзе А.М., Шатрун И.Б. Совершенствование системы управления жилищно-коммунальным комплексом в условиях рыночных реформ: Моногр./ ВлГУ: Владимир, 2001 – 152 с., с. 17

- структурные – развитие рыночных отношений в ЖКХ города, эффективное управление жилищным фондом.

Реформирование жилищной сферы, по мнению экспертов, должно базироваться на следующих принципах²⁵:

- целенаправленность, означающая четкую проработку целевого блока жилищной реформы, включая формулировку базовой цели, целевых установок, определения перечня целевых показателей с их количественными параметрами и сроками реализации;
- системность, характеризующаяся рассмотрением намечаемых и реализуемых мероприятий во взаимосвязи друг с другом, в едином пакете, поскольку проведение отдельных, даже самых прогрессивных мер может не только не привести к желаемым результатам, но иметь негативные последствия;
- комплексность, предполагающая принятие управленческих решений по реформированию жилищной сферы с учетом всех важнейших факторов, которые оказывают решающее влияние на их проведение (экономических, социальных, политических, экологических и др.).

Основными проблемами, по оценке специалистов, решаемыми, в ходе реформирования ЖКХ являются²⁶:

- социальная защита населения при реализации реформы ЖКХ;
- создание условий для обеспечения устойчивого функционирования ЖКХ на перспективу.

²⁵ Бузырев В.В., Чекалин В.С. Экономика жилищной сферы. Учебн. Пособие. – М.: Инфра-М, 2001 – 256 с., с.31-32

²⁶ Чернышов Л.Н. О ходе и перспективах реформирования в жилищно-коммунальной сфере.// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №4, с. 31

Отрасль ЖКХ в дореформенный период (на начало 1991 г.) составляла, по оценкам экспертов, 30 % от стоимости основных фондов государства²⁷. Охватывая единое экономическое и географическое пространство, отрасль функционировала под жестким государственным контролем, поскольку среди жилищно-коммунальных хозяйств доминировала государственная форма собственности.

Основными направлениями реформирования ЖКХ на современном этапе являются⁵:

- устранение остаточного принципа финансирования;
- создание рынка жилья и услуг в сфере ЖКХ;
- формирование эффективного собственника жилья.

В ходе осуществленных реформ были получены следующие результаты:

1. Существенно изменились формы собственности объектов жилищно-коммунальной сферы Российской Федерации. Доля частного жилья составляет более 63% (по состоянию на декабрь 2000 г.) от жилищного фонда страны, доля государственного (ведомственного) жилья составляет 5,1% (142,0 млн. кв. м.).
2. Возрос средний показатель обеспеченности жильем в РФ на 2,6 кв.м. (19,1 кв.м. на человека);
3. Произошли институциональные изменения предприятий коммунального хозяйства. Их численность по сравнению с 1992 г. увеличилась в 2 раза, а из 52 тыс. предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, 53,9% являются мелкими предприятиями.

²⁷ А.А. Дронов О состоянии жилищно-коммунального хозяйства России и перспективах его реформирования. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №6, с. 46

Производственная структура предприятий ЖКХ позволяет осуществлять более 30 видов деятельности. Ведущими предприятиями являются: предприятия водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, теплоснабжения, многоотраслевые предприятия, организации внешнего благоустройства. Численность работающих на предприятиях отрасли составляет 1,5 млн. чел., а с учетом предприятий малого бизнеса – 4,2 млн. чел.

Переведение отрасли ЖКХ на самоокупаемость сталкивается с рядом проблем, связанных, прежде всего, с неупорядоченной системой льгот. В настоящее время льготы установлены более чем для 60% населения РФ. При этом льготы фактически оплачиваются предприятиями ЖКХ. В Российской Федерации насчитывается около 40 категорий граждан, пользующихся льготами по оплате жилищно-коммунальных услуг²⁸.

Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению гражданам льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в 2000 г. составили 17,5 млрд. руб. против 12,9 млрд. руб. в 1999 г. При этом в 2000 г. возмещено из бюджетов всех уровней средств предприятий и организаций 8,9 млрд. руб. (58,9%), в 1999 г. – 5,4 млрд. руб. (41,9%). Для решения данной проблемы необходимо освободить жилищно-коммунальные предприятия от несвойственных им функций социальной защиты населения, изменив порядок предоставления льгот на оплату жилья и коммунальных услуг. Целесообразным является перевод части льгот в адресные компенсации (субсидии), которые должны предоставляться в пределах социальной нормы площади жилья и в зависимости от доходов населения и федеральных стандартов.

²⁸ А.А. Дронов О состоянии жилищно-коммунального хозяйства России и перспективах его реформирования.// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №7, с.34

За период реформы ЖКХ создано более 3,5 тыс. организаций по расчету и предоставлению низкодоходным категориям граждан субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг. На конец 2000 г. число получателей субсидий в РФ составило 7,0% (3,5 млн. семей)²⁹. Общая сумма начисленных субсидий в 2000 г. составила около 3 млрд. руб.

В настоящее время можно констатировать факт существенного износа основных фондов ЖКХ. Износ основных технических объектов оценивается в 50-60%, преобладает износ инженерных сетей, внутридворовых и домовых коммуникаций. Износ жилищного фонда, как менее интенсивно используемой недвижимости составляет 41- 51,3%³⁰.

К началу 2000 г. степень износа основных фондов коммунального хозяйства составила: по теплоснабжению – 56,7%, водоснабжению – 54%, электрических сетей – 68%. Ежегодный объем инвестирования в развитие коммунального хозяйства сокращается на 15-16% при росте инвестиций в целом на 4,5%.

Одним из наиболее значимых для жилищно-коммунального хозяйства РФ последствий проведения реформ стало кардинальное изменение условий финансирования отрасли. До проведения рыночных преобразований отрасль в основном финансировалась путем централизованного распределения бюджетных ресурсов, причем общая величина расходов на ЖКХ в начале 90-х годов составляла 7,5% ВВП³¹.

Всплеск инфляции, произошедший вслед за либерализацией цен в 1992 г. привел к тому, что население в тот период оплачивало порядка 2% от

²⁹ Чернышов Л.Н. О ходе и перспективах реформирования в жилищно-коммунальной сфере.// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №4, с. 31

³⁰ А.А. Дронов О состоянии жилищно-коммунального хозяйства России и перспективах его реформирования.// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №7, с.34

³¹ С.Б. Сиваев, В.В. Андрианов, Д.Ю. Хомченко Принципы эффективного тарифного регулирования коммунальных предприятий.// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2002 №6 часть 2, с.3

стоимости жилищно-коммунальных услуг. По мере углубления реформ финансовые возможности бюджетов (муниципальных и региональных) по финансированию ЖКХ резко снизились. Потребности же самих предприятий в реальном выражении остались примерно такими же, а с учетом инфляции, т.е. в номинальном исчислении, – резко возросли.

Данная ситуация увеличила значимость тарифной политики, проводимой органами местного самоуправления – собственниками коммунальных предприятий. В сложившихся экономических условиях одна из задач тарифной политики должна состоять в формировании финансовой базы предприятий ЖКХ, однако в реальности этого не происходит. Более того, практически повсеместно тарифная политика является инструментом в политической борьбе, что имеет более чем негативные последствия для предприятий коммунального хозяйства. Тарифное регулирование не выполняет одной из основных своих задач – стимулировать коммунальные предприятия к достижению целей собственника имущества. Большинство органов местного самоуправления не может четко сформулировать, что они хотят от своих коммунальных предприятий.

В рамках действующей системы тарифного регулирования тарифы на тепловую энергию, электричество, газ, воду устанавливаются вне зависимости от платежеспособности потребителей. Причем, как правило, возможности населения оплачивать коммунальные услуги недооцениваются, а возможности бюджета – завышаются. В результате появляются неплатежи со стороны бюджета как за население, так и за бюджетные организации. В настоящее время во многих городах России долги органов местного самоуправления перед коммунальными предприятиями составляют величину, сравнимую с объемом городского бюджета, а зачастую и превосходят его. Это в свою очередь порождает долги коммунальных предприятий перед

предприятиями большой энергетики, добывающими предприятиями, поддерживает накопление в экономике неплатежей и безвозвратных долгов. Попытка поддержать низкие тарифы для населения за счет промышленных и коммерческих потребителей коммунальных услуг (перекрестное субсидирование) приводит к тому, что в экономике страны, в целом, и в экономике муниципального образования, в частности, продолжают существовать структурные диспропорции, крайне негативно влияющие на возможности роста промышленности в целом.

Самый большой недостаток действующей системы тарифного регулирования заключается в том, что она делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры городов. Решить эту проблему можно через стимулирование привлечения частных инвестиций в предприятия городской инфраструктуры.

Практика регулирования жилищно-коммунального хозяйства показывает необходимость создания эффективных механизмов управления муниципальным жилищным фондом, которое должно быть основано на рациональном разделении функций управления недвижимостью специализированными организациями. Рациональное разделение функций и выбор наилучшего исполнителя позволяют снижать стоимость жилищно-коммунальных услуг при сохранении уровня качества их предоставления³².

Наиболее крупными и активными представителями собственниками жилищного фонда являются органы местного самоуправления, которые и формируют систему управления ЖКХ.

В настоящее время действуют:

³² В.Ю. Прокофьев Как организовать управление жилищным фондом.// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2002 №1 часть 2, с.16.

- отраслевая схема управления жилищным фондом – при органе местного самоуправления создается структурное подразделение, отвечающее за формирование единых правил и условий управления жилищным фондом;
- территориальная схема управления жилищным фондом, в которой функции собственника муниципального жилищного фонда частично или полностью передаются в ведение территориальных структур органов местного самоуправления.

Наиболее предпочтительной, по мнению экспертов, является формирование отраслевой системы управления жилищным фондом³³.

Осуществленный анализ направлений развития современного ЖКХ муниципального образования позволяет сделать следующие выводы:

1. Для определения перспектив развития муниципальных образований вопросы функционирования ЖКХ являются самыми актуальными. При этом политика повышения уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг должна гарантировать меры по социальной защите населения.
2. Дифференциация подходов к оплате жилищно-коммунальных услуг с учетом реальной платежеспособности различных слоев населения является наиболее приемлемым путем стабилизации финансирования предприятий ЖКХ средствами населения при обязательном снижении издержек по предоставлению жилищно-коммунальных услуг.
3. Реальное положение с финансированием предприятий ЖКХ показывает, что модернизация оборудования только за счет

³³ Н. Данилов Регулирование развития крупных городских промышленных центров: использование новых организационно-хозяйственных форм. // Российский экономический журнал, 2000, №3

собственных средств предприятий ЖКХ невозможна, при этом потребность в инвестировании в данный сектор экономики велика.

Таким образом, основными проблемами ЖКХ являются:

- недофинансирование отрасли со стороны органов государственной власти и местного самоуправления;
- низкоэффективная структура управления отраслью;
- сохранение механизма перекрестного субсидирования;
- задолженность потребителей коммунальных услуг перед предприятиями ЖКХ;
- необходимость осуществления социальной защиты населения при переходе на 100% оплату населением коммунальных услуг.

2.2. Определение положения жилищно-коммунального хозяйства в структуре экономики муниципального образования.

Экономика муниципального образования представляет собой сложную динамическую саморазвивающуюся систему. Изучение муниципальной экономики необходимо осуществлять на основе системного комплексного подхода, поскольку именно данное направление исследований позволяет выявить и учесть взаимосвязь элементов городского хозяйства, оценить их взаимозависимость и влияние на экономику муниципального образования в целом.

Применение системной идеи в изучении процессов развития экономики города нашло отражение в исследованиях отечественных ученых А.А. Нецадина, Н.И. Горина, В.И. Ресина, Ю.С. Попкова³⁴.

Определение положения ЖКХ в структуре экономики муниципального образования необходимо начинать с определения тенденций

³⁴ А.А. Нецадин, Н.И. Горин Феномен города: Социально-экономический анализ. М.: Изограф. 2001. – 239 с. В.И. Ресин, Ю.С. Попков Развитие больших городов в условиях современной экономики (системный подход). – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 328 с.

развития городского хозяйства, поскольку именно они во многом определяют пути и методы управления муниципальной экономикой.

Уровень развития городского хозяйства может измеряться довольно широким кругом показателей, но интегральным его выражением является прирост численности населения за счет миграции. Современные исследования указывают на цикличность как одну из особенностей развития экономики муниципального образования. А.А. Нецадин и Н.А. Горин выделяют три фазы развития муниципальной экономики (см. рис. 3):

1. Фаза восходящего развития. Характеризуется положительным сальдо миграции трудоактивных слоев населения.

2. Инерционная фаза. Для нее характерно изменение численности населения почти исключительно за счет естественного прироста (сокращения).

3. Нисходящая фаза. Характеризуется уменьшением абсолютной численности населения. Это может происходить как за счет миграции трудоактивных слоев населения из города, так и за счет значительного превышения уровня смертности над рождаемостью. Последнее может быть вызвано отрицательным действием таких факторов как снижение уровня жизни, низкая занятость населения, критическая криминогенная и экологическая ситуация и т.д.

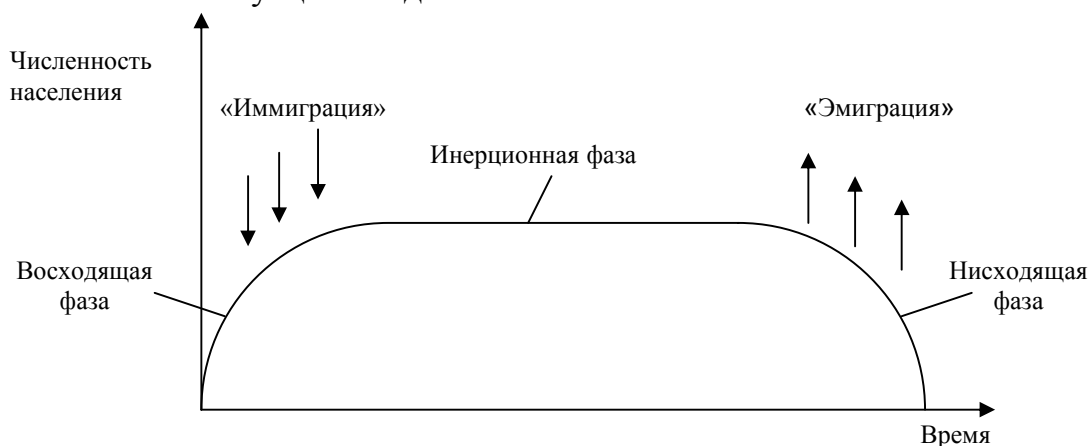


Рис. 3. Основные фазы развития муниципальной экономики

Каждой тенденции развития городского хозяйства соответствует свой вариант экономической ситуации, создающий для нее необходимые предпосылки (см. таблицу 6).

Таблица 6

Характер экономической ситуации и тенденции развития города.

Экономическая ситуация	Тенденции развития города
1. Добавленная стоимость выше нуля.	Восходящая фаза развития. Устойчивые тенденции роста населения и производства.
2. Добавленная стоимость равна нулю.	Инерционная фаза. Тенденции нулевого роста. Неустойчивые и противоречивые тенденции развития.
3. Добавленная стоимость равна нулю.	Нисходящая фаза развития. Ограниченная способность к самостоятельному существованию, неспособность функционировать без помощи из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Тенденции деградации города как системы.

Методически величина добавленной стоимости, создаваемой отраслями экономики муниципального образования может быть исчислена как разность входящих и исходящих из города финансовых потоков. Выявить их можно с большой степенью условности, поэтому, например, тенденции развития экономики города Владимира необходимо осуществлять на основе анализа темпов роста (сокращения) численности населения (см. таблицу 7).

Таблица 7

Численность населения г. Владимира в 1990-2000 г.г.³⁵

Показатель\Годы	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Численность населения (тыс. чел.)	359,4	360,2	360,0	359,3	360,3	*	*	*	357,7	*	355,9

* - данные отсутствуют

Средний темп роста населения города Владимира в 1990 – 2000 г.г. составил 99,8%, причем изменение численности горожан происходило в

³⁵ Таблица составлена на основе данных Владимирского областного комитета государственной статистики.

основном за счет естественных процессов. Таким образом экономика г. Владимира в настоящее время находится в инерционной фазе развития, что свидетельствует о неустойчивых и противоречивых тенденциях развития. Данная ситуация тесно связана с общеэкономическим состоянием региона (Владимирской области) и страны в целом.

ЖКХ муниципального образования представляет собой сектор экономики, обеспечивающий занятость части городского населения. По характеру занятости горожан можно разделить на работающих и неработающих. К неработающему населению относят пенсионеров, инвалидов, студентов дневной формы обучения, детей и подростков в нетрудоспособном возрасте. Работающее население условно можно разделить на градообразующую и обслуживающую группу. К градообразующей группе относятся работники предприятий, организаций и учреждений (промышленных, сельскохозяйственных, строительно-монтажных, транспортных, научно-исследовательских, административных и общественных). К обслуживающей группе относятся работники детских учреждений, школ, культурно-просветительных и физкультурно-спортивных организаций, предприятий торговли, общественного питания, связи, хозяйственно-бытового и жилищно-коммунального обслуживания.

Оптимальная структура городского населения по занятости по мнению ведущих специалистов в области проектирования городского хозяйства приведена в таблице 8³⁶.

³⁶ Проектирование городского хозяйства. п/р Турчихина Э.Я., Крупичкой М.Л., Таги-Заде Ф.Г. – М.: Стройиздат, 1983. – 230 с.

Таблица 8.

Оптимальная структура городского населения по занятости.

Показатель	Удельный вес, %
Работающее население,	54
в т.ч.:	
- градообразующая группа;	35
- обслуживающая группа.	19
Неработающее население	46
Итого	100

Необходимо отметить, что в г. Владимире указанные пропорции не соблюдаются, численность занятых в экономике неуклонно сокращается. В 1991 г. численность занятых в отраслях экономики города составляла 194,7 тыс. чел., а к 1994 г. данный показатель сократился до 171,5 тыс. чел.³⁷. К 2001 г. среднесписочная численность работников на крупных и средних предприятиях города составила 115,4 тыс. чел.³⁸. При этом численность занятых в ЖКХ невелика и составляет 3,6% от трудоактивного населения. Таким образом, как сфера занятости горожан, жилищно-коммунальное хозяйство играет незначительную роль и необходимо рассматривать данный сектор экономики как сферу потенциального привлечения инвестиций для создания новых рабочих мест.

Кроме того, финансирование ЖКХ является существенной составляющей в расходной части бюджета г. Владимира. Укрупненный состав доходов городского бюджета на 2001 г. приведен в таблице 9.³⁹

³⁷ Город Владимир в 1994 г. Статистический сборник. Владимир, 1995

³⁸ Социально-экономическое положение г. Владимира в 2001 г. Статистический сборник № 2301-м. Владимир, 2002 г.

³⁹ Закон Владимирской области «О бюджете г.Владимира на 2001 г.»

Таблица 9.

Состав доходов городского бюджета

№ п/п	Наименование групп и статей доходов	Величина доходов (тыс. руб.)
1.	Налоговые доходы, В т.ч.	800000
1.1	Налоги на прибыль (доход), прирост капитала	500000
1.2.	Налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы	100500
1.3.	Налоги на совокупный доход	50100
1.4.	Налоги на имущество	100400
1.5.	Платежи за пользование природными ресурсами	35000
1.6.	Прочие налоги, сборы, пошлины	14000
2.	Неналоговые доходы, в т.ч.	41300
2.1.	Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	35500
2.2.	Доходы от продажи земли и нематериальных активов	50
2.3.	Административные платежи и сборы	450
2.4.	Штрафы, санкции, возмещение ущерба	3500

2.5	Прочие неналоговые доходы	1800
3.	Безвозмездные перечисления	30200
3.1.	Субвенции	18700
3.2.	Субсидии	11500
	Всего доходов	871500

При этом необходимо рассмотреть основные пропорции распределения бюджетных средств муниципалитета г. Владимира (см. таблицу 10)⁴⁰.

Таблица 10

Основные пропорции распределения бюджетных средств г.
Владимира в 2001 г.

№ п/п	Наименование расходов, статей	Величина расходов, тыс. руб.
1	2	3
1.	Текущий бюджет	851850
1.1	Администрация города	31750
1.2	Комитет по земельным ресурсам и землеустройству	11200
1.3	Управление ЖКХ	260000
1.4.	Отдел по делам молодежи	11200
1.5	Финансовое управление	24300
1.6	Управление образования	220000
1.7	Городской отдел здравоохранения	140000
1.8	Городское управление внутренних дел	34000
1.9	Городской фонд социальной поддержки населения	18500

⁴⁰ Закон Владимирской области «О бюджете г. Владимира на 2001 г.»

1.10	Отдел культуры	25100
1.11	Администрации поселков, входящих в состав муниципального образования	9000
1.12	Муниципальные предприятия	34500
1.13	Государственная налоговая служба города и районов	100
1.14	Военные комиссариаты	2200
1.15	Администрации районов города	30000
2.	Бюджет развития	19650
2.1	Строительство объектов непроизводственного назначения	15000
2.2	Приобретение производственного оборудования и предметов длительного использования	3200
2.3	Строительство жилья	1300
2.4	Строительство объектов производственного назначения	150
	Итого по бюджету	871500

Таким образом, бюджет развития составляет незначительную долю в структуре расходов бюджета г. Владимира (3,09%). Причем на строительство жилья выделяется всего 6,6% бюджета развития. При этом на финансирование Управления ЖКХ Администрации г. Владимира выделяется 32,5% расходной части бюджета города.

ЖКХ играет значительную роль в объеме предоставляемых платных услуг населению. В 2001 г. жителям г. Владимира крупными и средними предприятиями было оказано платных услуг на 1248028⁴¹ тыс. руб. При этом

⁴¹ Социально-экономическое положение г. Владимира в 2001 г. Статистический сборник № 2301-м. Владимир, 2002 г.

величина жилищно-коммунальных услуг составила в 2001 г. 57917,9 тыс. руб. (27,2%) в общей структуре данного показателя.

На основании осуществленного анализа можно сделать вывод о том, что ЖКХ г. Владимира является системообразующей сферой муниципальной экономики и необходимо выявление стратегических целей развития и формирование стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования.

2.3. Выявление стратегических целей развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования.

Выявление стратегических целей развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования следует начинать с анализа внутренней среды предприятий ЖКХ.

Большинство предприятий производителей жилищно-коммунальных услуг, ремонтно-эксплуатационные предприятия города занимают монопольное или доминирующее положение на рынке этих услуг, в первую очередь, в силу специфики своей производственно-хозяйственной деятельности. Монопольное положение жилищно-коммунальных предприятий, основанное на предпосылках дореформенного периода развития страны, до настоящего времени практически не изменилось, так как основным типом взаимоотношений остается административное воздействие, сохраняется нормативный метод ценообразования на услуги, у предприятий отсутствуют экономические стимулы улучшения своего финансового положения за счет поиска резервов снижения затрат и повышения качества обслуживания.

Общая тенденция рыночных преобразований в экономике страны предопределяет основной принцип построения отношений в отрасли, когда нужно изменить сложившееся монопольное положение предприятий жилищно-коммунальной отрасли за счет развития конкурентной среды и осуществление процессов демонополизации, формирования договорных отношений, расширения возможностей потребителей влиять на качество предоставляемых услуг.

В результате обработки данных, полученных из диагностического интервью, можно выделить следующие сильные стороны деятельности предприятий ЖКХ г. Владимира:

1. Организовано обеспечение спецпитанием работников
2. Осуществляется выплата материальной помощи работникам.
3. Наличие коллективного договора защищает интересы работников.
4. Стабильный коллектив инженерно-технических работников.
5. Монопольное положение жилищно-коммунальных организаций на рынке услуг.
6. Идет постоянное финансирование из местного бюджета.
7. Хорошая база (мастерские, транспорт, пилорамы) позволяет расширять сферу услуг и торговли.
8. Устав предусматривает широкий спектр деятельности.

Проблемное поле предприятий выглядит следующим образом:

- Задержка выплаты заработной платы ведет к большой «текучести» кадров.
- Низкая заработная плата рабочих не позволяет удерживать квалифицированных работников.
- Расходы на подготовку специалистов не окупаются в виду их частого увольнения.

- Организационная структура не обеспечивает персональную ответственность мастеров за выполнение работ на объектах.
- Пассивная работа по заключению с населением договоров социального найма и на техническое обслуживание приводит к несвоевременной оплате услуг жителями.
- Несвоевременное восстановление разрушенного благоустройства, после ремонта инженерных сетей, ведет к выплате штрафов и распылению денежных средств.
- Специалисты предприятий ЖКХ уникальны, но трудовая дисциплина разрушается употреблением алкогольных напитков.
- Нет ясной постановки задачи по развитию предприятий отрасли и текущей деятельности.
- Отсутствие собственных оборотных средств является причиной финансовой неустойчивости предприятий ЖКХ.
- Техника и оборудование изношены, что снижает качество работ.
- Нерациональный ремонт кровель, ведет к дополнительным расходам денежных средств.
- Не анализируются проблемы населения, нет партнерских отношений с клиентом.
- Отработанная система повышения квалификации работников отсутствует.
- Нет программ по энергосбережению.
- Нет программ рационального использования жилого фонда.
- Не регулируется тепловой режим в домах.
- Система оплаты труда слесарей и сантехников не учитывает специфики работ.

- Культура коммунального хозяйства традиционно не направлена на эстетику и престиж труда работников.
- Работы сдаются с недоделками.
- Неуважительное отношение к клиенту, ведет к неплатежам.
- Занижен престиж профессий жилищно-коммунального хозяйства.
- Недостаток денежных средств ведет к срывам обеспечения спецпитанием и спецодеждой работников.
- Слабо развиты новые формы обслуживания домов.
- Нет комплексного планирования ремонтных работ, а есть оперативное «залатывание дыр».
- Самовольные действия клиентов, создают аварийные ситуации.
- Снабжение идет с нагрузкой ненужных материалов, так как они выдаются по зачетным схемам.
- С работников, не обеспеченных всеми необходимыми материалами и инструментами, трудно требовать качества работ.
- Система оплаты труда не учитывает комплексную квалификацию рабочих.
- Предприятие является неликвидным и неплатежеспособным то есть не может в срок расплатиться по своим обязательствам.
- Слабая работа по претензиальной форме отношений с неплательщиками за жилищно-коммунальные услуги, ведет к росту дебиторской задолженности.

Для того, чтобы из списка проблем выделить главную (корневую) проблему или несколько главных проблем, необходимо сгруппировать проблемы по блокам, характеризующим основное содержание проблем (см.

рис.4); внутри каждого блока определить корневую проблему и, в заключение, среди полученных проблем определить главную.

Определение корневого блока и корневых проблем в блоках осуществлено методом парных сравнений и приведено в виде графических моделей на рисунках 5 и 6.

1 Система оплаты труда не стимулирует специалистов предприятий ЖКХ к эффективной работе.
1,2,3,13,17,28
2 Износ техники и оборудования ведет к снижению качества работ.
4,6,10,11,19,26,27
3 Неуважительное отношение работников к населению приводит к нежеланию клиентов исполнять свои обязанности (т.е. неплатежам)
7,12,18,20,21,25
4 Отсутствие ясной постановки задачи по развитию ЖКХ муниципального образования и текущей деятельности снижает эффективность использования имеющихся ресурсов.
8,14,15,16,23,24
5 Задолженность со стороны населения за жилищно-коммунальные услуги, ведет к росту дебиторской задолженности.
5,22,29,30

Рис.4 Агрегирование проблем в блоки.

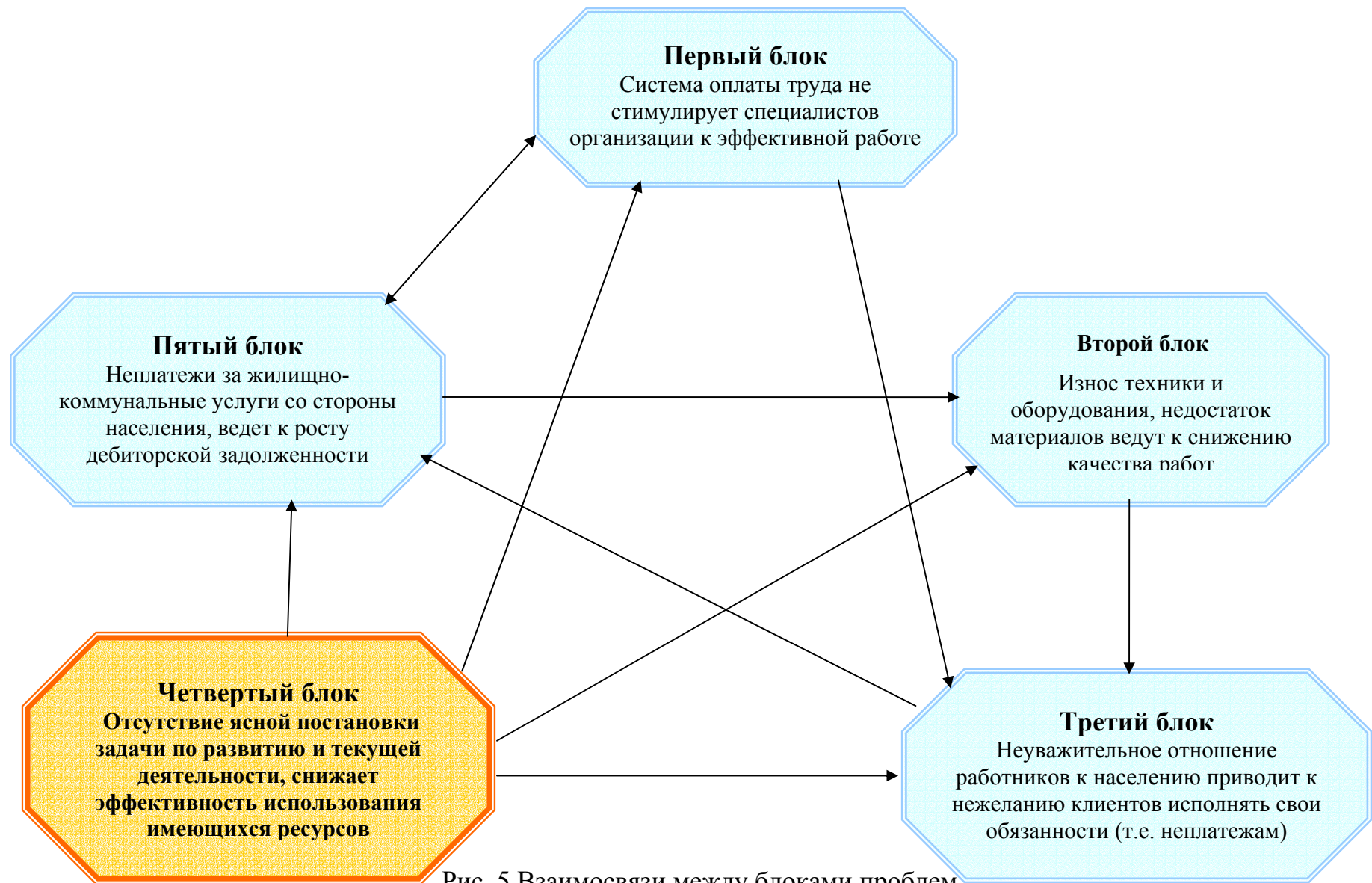


Рис. 5 Взаимосвязи между блоками проблем

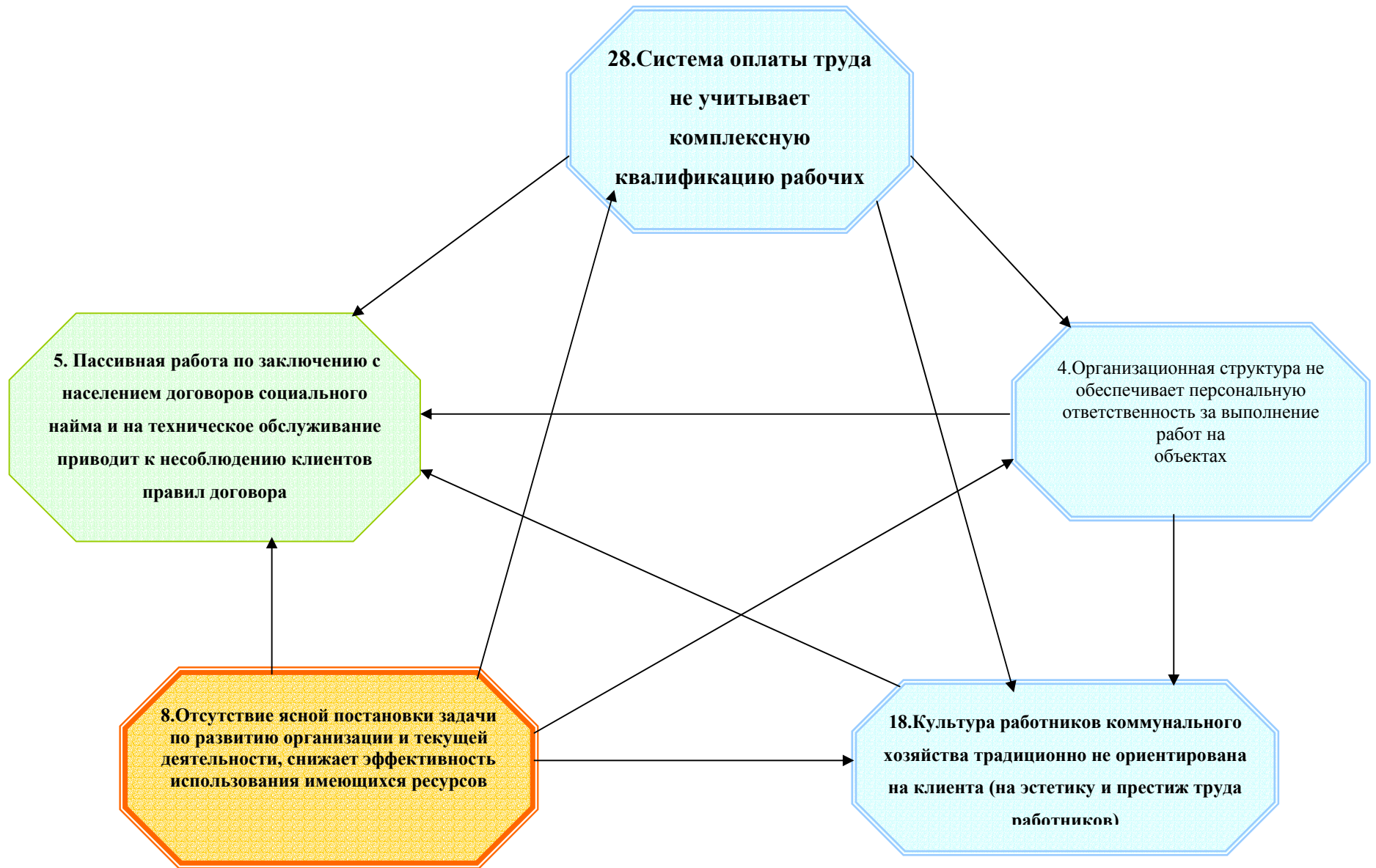


Рис. 6. Взаимосвязь между корневыми проблемами блоков

Проранжированные результаты характеристик внутренней среды предприятий ЖКХ приведены в таблице 11.

Таблица 11

Проранжированные результаты внутренней среды предприятий ЖКХ.

№№ рангов	Наименование характеристик анализа	
	Сильные стороны	Слабые стороны
1.	Монопольное положение ремонтно-эксплуатационных предприятий на рынке услуг.	Отсутствие ясной постановки задачи по развитию организации и текущей деятельности снижает эффективность использования имеющихся ресурсов.
2.	Устав предусматривает широкий спектр деятельности.	Система оплаты труда не учитывает комплексную квалификацию рабочих.
3.	Наличие коллективного договора защищает интересы работников.	Организационная структура не обеспечивает персональную ответственность мастеров за выполнение работ на объектах.

ЖКХ муниципального образования, как и любая система, ограничена от внешней среды и в то же время связаны с внешней средой таким образом, что из внешней среды оно получает необходимые ресурсы и передает во внешнюю среду продукты своей жизнедеятельности. То есть внешняя среда является необходимым условием существования систем. Потому функционирование ЖКХ муниципального образования определяется уровнем знания об окружающей среде. Внешняя среда воспринимается одновременно и как система, содержащая благоприятные параметры, и как система, включающая неблагоприятные факторы. Благоприятные параметры воспринимаются системой как возможности (развития, повышения эффективности и т. д.), а неблагоприятные - как угрозы.⁴²

Внешняя среда подразделяется на дальнее и ближнее окружение. Дальнее окружение внешней среды включает в себя следующие подсистемы:

⁴² Лапыгин Ю.Н. Системное управление: Московский гос. ун-т экономики, статистики и информатики - М.: МГУЭСИ, ВИБ, 1999. - 120с., с. 97

политическая, экономическая, социокультурная, технологическая. Ближнее окружение включает - поставщиков, потребителей, конкурентов.

В условиях проводимых в России социально-экономических преобразований происходят радикальные перемены в жизни общества. Коренным образом меняется характер деятельности всех уровней управления, изменяются структура и функции государственных органов власти, реформируется кредитно-финансовая система, развивается негосударственный сектор в сфере социального обслуживания потребителей, в результате чего у населения появляется возможность реального выбора форм и методов решения своих жизненно важных проблем.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства, включая политику оплаты жилья и коммунальных услуг, систему социальных гарантий, а также вопросы повышения эффективности управления и содержания жилищного фонда, объектов инфраструктуры, являются составной частью общеэкономических преобразований. Коренные изменения в российской экономике, переход ее к рынку с особой остротой выдвинули на первый план проблему эффективности отрасли ЖКХ. В последнее время жилищно-коммунальное хозяйство попало в поле зрения большой политики. В ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию преобразования в жилищно-коммунальном секторе экономики выделены в ряду важнейших экономических проблем.⁴³

С целью осуществления государственного регулирования и контроля за ходом реформирования жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации принят целый ряд нормативно-правовых актов, направленных на уточнение и совершенствование самих подходов к реформе, сроков ее

⁴³ Гутман Г.В., Саралидзе А.М., Шатрун И.Б. Совершенствование управления жилищно-коммунальным комплексом в условиях рыночных реформ: Монография / Владимирский гос. ун-т, 2001. - 152с, с. 3-7

реализации и механизма осуществления. На основе Федерального законодательства в субъектах Российской Федерации разработаны и реализуются региональные программы реформирования жилищно-коммунальной сферы.⁴⁴

С введением второй части Налогового кодекса изменились возможности регионов в финансировании жилищно-коммунального хозяйства. Отменены налоги с оборота (предприятия платили их со своей выручки, независимо от того, получена прибыль или нет), в том числе 1,5% выручки, направлявшиеся на финансирование ЖКХ. Взамен введен дополнительный местный налог на прибыль в размере 5% на финансирование этой сферы. Однако губернаторы слабо верят, что доходов в казне прибавится, зная, что предприятия привыкли работать в убыток или просто на показывать прибыль⁴⁵.

Финансово-экономическая ситуация в стране негативно отражается на реализации основных параметров концепции реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Финансирование ЖКХ осуществляется, как правило, на 50-70%. Основной финансовой проблемой на сегодняшний день является задолженность местных бюджетов перед коммунальными предприятиями. Значительный удельный вес в общей дебиторской задолженности предприятий жилищно-коммунального хозяйства занимают неплатежи организаций федерального подчинения и задолженность по финансированию расходов на содержание объектов социальной сферы и жилищного фонда, переданных в ведение органов местного самоуправления.

⁴⁴ Рекомендации «круглого стола» на тему «О перспективах реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации и ее законодательного обеспечения» // ЖКХ журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001г., с. 36

⁴⁵ Справочник. Социально-экономические проблемы России. Москва, 2002г., с. 3

Из-за проблемы неплатежей осложняется финансовое состояние отрасли и ухудшается качество оказываемых жилищно-коммунальных услуг⁴⁶.

Оценивая критическое положение в отрасли, нельзя не отметить, что предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства, не получая в полной мере компенсаций в связи с предоставлением льгот, несут финансовые потери, достигающие 25% от их доходов. Затраты предприятий ЖКХ по предоставлению гражданам льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг в 2000 году составили 17,5 млрд. руб. против 1112,9 млрд. руб. в 1999 году. При этом в 2000 году возмещено из бюджетов всех уровней, а также средств предприятий и организаций 8,9 млрд. руб. (58,9%), в 1999 году - 5,4 млрд. руб. (41,9%).

В настоящий момент ведется работа по упорядочиванию системы льгот и созданию отделов по предоставлению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг⁴⁷. Субсидии должны предоставляться в пределах социальной нормы площади жилья и в зависимости от дохода семей с учетом федеральных стандартов. При таком подходе возможно оказывать в дальнейшем адресную поддержку этих семей из Федерального бюджета⁴⁸.

Современная инфляция не какой-то новый феномен российской истории 20 века, в четко выраженной форме она проявляется, по крайней мере, в третий раз. После 17 августа 1998 года имела место галопирующая инфляция, производство продолжало стоять на месте, финансовое положение большинства предприятий ухудшалось. Это свидетельствовало о том, что антиинфляционная политика, при всем ее значении недостаточна для выхода из кризиса. Продолжение реформ целиком зависело от того, насколько

⁴⁶ Справочник. Социально-экономические проблемы России. Москва, 2002г., с. 37

⁴⁷ Справочно-информационные материалы, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Москва, 2001г., с. 24-25

⁴⁸ Дронов А.А. «О состоянии жилищно-коммунального хозяйства России и перспективах его реформирования» // ЖКХ журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001г., с. 34-35

быстро будут найдены методы экономической политики, эффективно сочетающие антиинфляционные меры со стимулированием экономического роста. Инфляционные процессы и на сегодняшний день не менее ощутимы, как для населения, так и для экономики в целом.

Основные социально-экономические показатели г. Владимира за период с 2000 по 2001 года состоят в следующем: объем промышленной продукции по крупным и средним предприятиям на конец 2001 года составил 11618,8 млн. рублей, что на 5% больше, чем в 2000 году. Однако показатели финансовых результатов несколько хуже. В январе - ноябре 2001 года крупными и средними предприятиями города (кроме предприятий сельского хозяйства, страховых компаний и банков) было получено прибыли в действующих ценах на сумму 593,3 млн. рублей, что составляет 87,4% объема, полученного за январь - ноябрь 2000 года. При этом сальдированный финансовый результат формировался следующим образом: 241 предприятие получило прибыль в размере 1099,3 млн. рублей, 68 предприятий имели убыток на сумму 520 млн. рублей.

Начисленная среднемесячная заработная плата одного работника (по крупным и средним предприятиям г. Владимира) составила на конец 2001 года 2832,4 рубля, что на 46,4% больше, чем в 2000 году. Выплаты социального характера в расчете на одного работника в месяц в 2001 составили 45 рублей и увеличились против 2000 года на 32,7%⁴⁹. Но, несмотря на рост среднемесячной заработной платы, среднедушевой доход за 2001 год сократился по сравнению с 2000 годом и уменьшился на 159 рублей (14.2%)⁵⁰.

⁴⁹ Социально-экономическое положение города Владимира за 2001 год: справочно-информационные материалы, Госкомстат Российской Федерации Владимирский областной комитет государственной статистики., Владимир, 2002г., с. 32

⁵⁰ Справочно-информационные материалы, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Москва, 2001г., с. 14-21

Рост тарифов за жилищно-коммунальные услуги, инфляция, сокращение среднедушевого дохода приводит к росту задолженности потребителей за оказанные им ЖКУ. Опыт последних лет показал, что, несмотря на кризисные явления, население является более стабильным и надежным плательщиком за жилищно-коммунальные услуги, нежели бюджет.

Практика искусственного замораживания тарифов на жилищно-коммунальные услуги не делает их более доступными для населения, поскольку значительно снижает их качество. Кроме того, в итоге приводит к их обвальному росту, что для населения гораздо более болезненно. Именно такая ситуация сложилась во Владимире в связи с существенным ростом платежей с 01.10.99 года (оплата за жилье увеличилась в 2,4 раза, теплоснабжение в 1,65 раза). Этому предшествовал период с начала 1996 года, когда они оставались неизменными, хотя за этот период стоимость электроэнергии возросла в 3 раза, цены на топливо - в 3,8 раза. В 2001 году наблюдается также весьма значительное одновременное изменение тарифов на ЖКУ, информация по которым приведена в таблице 12.

Таблица 12

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги для жителей г.Владимира.

№ п.п.	Вид ЖКУ	Ранее действовавший тариф, руб./мес.	Тариф, действующий на 01.07.01, руб./мес	Рост тарифов
1	2	3	4	5
1.	Оплата за содержание и ремонт жилья, за 1 кв.м.	2,09	3,80	1,8
2.	Отопление, за 1 кв.м.	0,75	1,75	3,2
3.	Горячее водоснабжение, чел	4,79	11,16	1,5
4.	Холодное водоснабжение и канализация, чел.	7,65 (с 01.10.96г.)	11,64	1,5
5.	Газ, чел.	6,42 (с 01.05.2000г.)	9,00	1,4
6.	Электричество, кВтч	0,51 (с 15.01.2001г.)	0,61	1,2

Таким образом при определении стратегии тарифной политики, необходимо учитывать реальные потребности в финансировании, возможность бюджета и обязательно учитывать фактическую платежеспособность населения⁵¹.

При анализе изменений внешней среды оказывающих влияние на деятельность жилищно-коммунального хозяйства нельзя не учитывать демографические изменения. По предварительной оценке, демографическая ситуация сложившаяся в г.Владимире в 2001 году, характеризовалась данными приведенными в таблице 13⁵².

Таблица 13

Демографическая ситуация г.Владимира за 2001год.

№ п.п.	Показатель	Всего	На 1000 населения	Справочно на 1000населения	
				1999	2000
1	2	3	4	5	6
1.	Родилось, чел.	2678	7,5	6,5	7,0
2.	Умерло, чел.	5096	14,3	13,1	13,9
3.	В том числе детей в возрасте до 1 года (на 1000 родившихся)	35	13,6	14,0	12,9
4.	Естественная убыль, чел	-2418	-6,8	-6,6	-6,9

В 2001 году число умерших превысило число родившихся в 1,9 раза. По сравнению с прошлым годом умерло на 110 человек больше, соответственно, коэффициент смертности в расчете на 1000 населения вырос на 2,9%. Коэффициент рождаемости вырос на 7,1% при увеличении числа родившихся на 162 человека.

Как положительный момент можно отметить, что к началу января 2002 года в органах федеральной государственной службы занятости населения по Владимирской области состояли на учете 2773 незанятых трудовой

⁵¹ Гутман Г.В., Саралидзе А.М., Шатрун И.Б. Совершенствование управления жилищно-коммунальным комплексом в условиях рыночных реформ: Монография / Владимирский гос. ун-т, 2001. - 152с., с. 49-50

⁵² Социально-экономическое положение города Владимира за 2001год: справочно-информационные материалы, Госкомстат Российской Федерации Владимирский областной комитет государственной статистики., Владимир, 2002г.

деятельностью граждан, из них 2591 имели статус безработного, что на 2,4% меньше чем в 2000 году. В декабре 2001 года в органы государственной службы занятости за содействием в трудоустройстве обратилось 797 человек, что на 169 (24,9%) больше, чем в декабре 2000 года. Получили статус безработного 447 человека, на 89 (16,8%) меньше, чем в декабре 2000 года⁵³.

Жилищно-коммунальное хозяйство одно из крупнейших потребителей топливно-энергетических ресурсов. Быстрый рост тарифов на энергоресурсы, критическое состояние оборудования и сетей городских организаций теплоснабжения и предприятий ЖКХ (на тепловых магистралях ежегодно теряется до 10% всей производимой энергии) вынуждает администрации городов рассматривать мероприятия по энергосбережению как первоочередные. Обязательным условием ее реализации является установка приборов учета в сочетании с соответствующими тарифами и организацией учета может дать значительную экономию ресурсов.

В структуре коммунальных платежей плата за электроэнергию, тепло и воду составляет около 70%. Важно снизить издержки по этой составляющей, но сделать это довольно сложно, учитывая российскую практику. До последнего времени при строительстве зданий затраты на последующую их эксплуатацию и стоимость потребляемых при этом энергоресурсов не принимались в расчет. Предпочтение отдавалось дешевым материалам, которые имели большую теплопроводность, и простейшим строительным технологиям. В результате, по теплотехническим свойствам наши здания в 2–3 раза уступают зарубежным. Не придавалось значения учету и экономии ресурсов. Если они дешевые, нет смысла ставить дорогие счетчики.

⁵³ Социально-экономическое положение города Владимира за 2001 год: справочно-информационные материалы, Госкомстат Российской Федерации Владимирский областной комитет государственной статистики., Владимир, 2002г., с. 23-32

Для улучшения ситуации пересмотрены СНиПы: ужесточены нормы по теплозащите, введено требование оснащать новостройки и дома, прошедшие капитальный ремонт, приборами учета. Согласно последним инструкциям счетчики на горячую и холодную воду должны быть установлены в каждой новой квартире, а по учету тепла - в каждом строящемся или прошедшем капремонт доме. Госстрой дал команду госкомиссии не принимать объекты, которые не оборудованы приборами учета. Намечалось уже в 1998 г. оснастить ими все бюджетные организации (школы, больницы, оборонные учреждения), но не получилось. На оснащение счетчиками старых домов потребуются десятилетия.

Первый опыт установки счетчиков тепла показал, что реально потребляется тепла на 15–20% меньше договорной величины. Счетчики окупаются в срок от 3 до 18 месяцев, а установленные на границах раздела тепловых сетей - от 10 дней до 2 месяцев в зависимости от диаметра трубы. Не менее эффективны счетчики воды. При установке квартирного счетчика потребление горячей воды на человека сокращается и составляет 40–60 л в сутки, а холодной - 50–100 л. Тогда как норматив расхода воды составляет 300 литров на человека. Однако, хотя никто не сомневается в необходимости установки приборов учета, оснащение ими не превышает 5%. Счетчики установили только в 40% новостроек. Главная причина - нехватка денег. По подсчетам специалистов, чтобы закупить и установить современное оборудование для поквартирного и подомового учета холодной, горячей воды и тепла, наладить учет на границе раздела между коммунальными тепловыми сетями, сетями РАО «ЕЭС» и других энергетических компаний требуется 40–50 млрд. долларов. В казне таких денег нет⁵⁴.

⁵⁴ Справочник. Социально-экономические проблемы России, Москва, 2002 г., с. 23–25

Внедрение счетчиков тормозят также монополисты, которые не заинтересованы в таком учете. Нередко установленные счетчики не подключаются, но даже если они подключены, ресурсоснабжающие организации продолжают взимать плату не по их показаниям, а по нормативам. Решение таких проблем всецело зависит от воли местных властей.

Проанализировав дальнейшее и ближнее окружение внешней среды, можно выделить наиболее значимые для ЖКХ муниципального образования возможности и угрозы.

Угрозы внешней среды:

- Инфляция рубля приводит к росту цен на товары первой необходимости, в результате у населения остается меньше средств на оплату жилищно-коммунальных услуг.
- Неплатежи населения осложняют финансовое положение предприятий ЖКХ и ведут к ухудшению качества оказываемых жилищно-коммунальных услуг.
- Хроническое недофинансирование бюджетом является причиной банкротства предприятий, высокого уровня кредиторской и дебиторской задолженности.
- Рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги при параллельном снижении среднедушевого дохода.
- Ухудшение демографической ситуации ведет к снижению клиентов ЖКХ.
- Недостаточно продуманная политика в области внедрения новых технологий, способствующих энергосбережению.

- Рост конкуренции на ряд услуг, препятствует получению дополнительного дохода.
- Установка приборов контроля приведет к снижению прибыли ЖКХ за счет отнесения потерь на счет ЖКХ.
- Организация финансовых потоков через расчетно-кассовые центры снижает эффективность обращения финансовых средств в ЖКХ.
- Отсутствует механизм получения долгов с неплательщиков по решению суда.
- Плохая собираемость налогов в бюджет ведет к недофинансированию предприятий ЖКХ.

Возможности внешней среды:

- Стабильная политическая ситуация в стране и регионе открывает новые возможности для осуществления реформирования ЖКХ.
- Рост среднемесячной заработной платы населения повышает его платежеспособность.
- Рост платы за жилищно-коммунальные услуги и постепенный переход к 100% оплате жилищно-коммунальных услуг позволят увеличить средства на содержание жилищно-коммунального хозяйства.
- Адресная помощь, со стороны государства, малоимущим освободит жилищно-коммунальные предприятия от несвойственных им функций социальной защиты населения.
- С введением второй части налогового кодекса изменились возможности регионов в финансировании ЖКХ, за счет увеличения процентных отчислений от прибыли.
- Возможность оказывать платные услуги юридическим и физическим лицам.

- Установка приборов учета может дать значительную экономию ресурсов.
- Монопольное положение предприятий жилищно-коммунального хозяйства позволяет им не беспокоиться о будущем.
- Законодательство выстроено в пользу монопольного развития ЖКХ.

Проранжированные результаты характеристик внешней среды ЖКХ г. Владимира приведены в таблице 14.

Таблица 14

Проранжированные результаты внешней среды ЖКХ г. Владимира.

№№ рангов	Наименование характеристик анализа	
	Возможности	Угрозы
1.	Развитие конкуренции является стимулом снижения себестоимости и повышения качества работ.	Неплатежи населения осложняют финансовое положение организации, ведут к снижению качества оказываемых услуг.
2.	Рост среднемесячной заработной платы населения повышает его платежеспособность.	Хроническое недофинансирование бюджетами является причиной банкротства предприятия, высокого уровня дебиторской и кредиторской задолженностей.
3.	Переход к 100% оплате жилищно-коммунальных услуг позволит увеличить средства на содержание жилищно-коммунального хозяйства.	Недостаточно продуманная политика в области внедрения новых технологий, способствующих энергосбережению.

Таким образом, стратегически важным являются направления развития ЖКХ, ориентированные на формирование конкурентной среды в области коммунальных услуг в сочетании с переходом на адресную поддержку социально незащищенных клиентов ЖКХ, а также ужесточение договорных обязательств потребителей в части оплаты за коммунальные услуги.

При этом первостепенное внимание на формирующемся конкурентном рынке коммунальных услуг следует уделять технической политике, как в части энергосбережения, так и в отношении внедрения новых технологий.

ГЛАВА 3. Разработка мероприятий по решению социально-экономических проблем предприятий ЖКХ.

3.1 Формирование перечня мероприятий по решению социально-экономических проблем предприятий ЖКХ.

В результате анализа параметров стратегического развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования были получены перечни: сильных сторон и проблем ЖКХ, возможностей и угроз внешней среды. При рассмотрении полученных перечней сильных и слабых сторон, а также возможностей и угроз, были выделены по три наиболее значимых характеристик ситуации. Результаты ранжирования необходимо занести в матрицу решений SWOT-анализа. Структура матрицы приведена в таблице 15

Таблица 15

Матрица решений как результат SWOT-анализа.

	Возможности	Угрозы
Сильные стороны	Стратегия использования сильных сторон системы	Стратегия использования силы для преодоления угроз
Слабые стороны	Стратегия преодоления имеющихся слабостей	Стратегия избавления от слабости для преодоления нависших угроз

Таким образом, имея характеристики сильных и слабых сторон, целесообразно их сопоставить с возможностями и угрозами внешней среды. Если составить матрицу, в столбцах которой разместить характеристики

внешней среды (возможности и угрозы), а по строкам - сильные и слабые стороны, то в местах пересечения строк и столбцов появляется возможность фиксировать решения, направленные на устранения проблем: использование силы на устранение внешних угроз; использование возможностей внешней среды для укрепления слабых сторон системы; использование уникального сочетания внешних возможностей и сильных сторон; представить себе опасность воздействия на систему внешних угроз при ее слабых сторонах⁵⁵. Результаты сопоставления сильных и слабых сторон ЖКХ муниципального образования и возможностей внешней среды, а также сочетание слабых и сильных сторон и угроз со стороны внешней среды приведены в таблицах с 17 по 19.

Полученные решения необходимо расставить в порядке убывания значимости для жилищно-коммунального хозяйства. На первом месте необходимо поставить решения из квадратов 1.1, то есть полученные при пересечении наиболее важных характеристик внешней среды (возможности, угрозы) и внутренней среды (слабые и сильные стороны). Эти квадраты и возьмем за основу разработки мероприятий по решению социально-экономических проблем указанной отрасли. Решения квадратов 1.1 выглядят следующим образом:

1. Разработать программу эффективного обслуживания самых выгодных клиентов (объектов)
2. Разработать конкурентноспособную стратегию развития в новых условиях и довести ее до всех работников ЖКХ.
3. Разработать положение об «отключении» неплательщиков.

⁵⁵ Лапыгин Ю.Н. Управленческое консультирование, части 1 и 2: Московский гос. ун-т экономики, статистики и информатики - М.: МГУЭСИ, ВИБ, 1999. - 107с., с. 49-51

4. Разработать финансовую политику, вытекающую из общей стратегии отрасли.

На втором месте необходимо поставить решения квадратов 1.2 и 2.1, на третьем - 2.2, на четвертом - 1.3 и 3.1, на пятом - 2.3 и 3.2, на шестом - 3.3. Решения этих квадратов матрицы необходимо проверить на согласованность (на противоречивость).

Таблица 16

Матрица решений как результат SWOT-анализа.

		Возможности организации		
сильные стороны		1. Развитие конкуренции является стимулом снижения себестоимости и повышения качества работ.	2. Рост среднемесячной заработной платы населения повышает его платежеспособность	3. Переход к 100% оплате жилищно-коммунальных услуг позволит увеличить средства на содержание жилищно-коммунального хозяйства.
	1. Монопольное положение ремонтно-эксплуатационных предприятий на рынке услуг.	1.1. Разработать программу эффективного обслуживания самых выгодных клиентов (объектов)	1.2. Разработать мероприятия по оказанию дополнительных услуг наиболее обеспеченным клиентам	1.3. Провести маркетинговое исследование по определению наиболее платежеспособной категории клиентов.
	2. Устав предусматривает широкий спектр деятельности.	2.1. Подготовить новую редакцию устава, учитывающую работу в условиях конкуренции.	2.2. Проанализировать возможности освоения разрешенных уставом дополнительных платных услуг населению.	2.3. Проанализировать возможности освоения разрешенных уставом дополнительных платных услуг населению.
	3. Наличие коллективного договора защищает интересы работников.	3.1. Предусмотреть в коллективном договоре аспекты, учитывающие деятельность по снижению себестоимости и повышению качества услуг.	3.2. В коллективном договоре предусмотреть дополнительные условия по защите интересов работников ЖКХ.	3.3. В коллективном договоре предусмотреть дополнительные условия по защите интересов работников ЖКХ.

Таблица 17

Матрица решений как результат SWOT-анализа.

		Возможности предприятий ЖКХ		
		1. Развитие конкуренции является стимулом снижения себестоимости и повышения качества работ.	2. Рост среднемесячной заработной платы населения повышает его платежеспособность	3. Переход к 100% оплате жилищно-коммунальных услуг позволит увеличить средства на содержание жилищно-коммунального хозяйства.
Слабые стороны	1. Отсутствие ясной постановки задачи по развитию и текущей деятельности снижает эффективность использования имеющихся ресурсов	1.1. Разработать конкурентноспособную стратегию развития в новых условиях и довести ее до всех работников отрасли.	1.2. Исходя из общей стратегии развития ЖКХ, разработать ценовую политику.	1.3. Исходя из общей стратегии развития ЖКХ, разработать программу диверсификации услуг.
	2. Система оплаты труда не учитывает комплексную квалификацию рабочих	2.1. Разработать систему оплаты труда, учитывающую квалификацию рабочих и направленную на снижение себестоимости.	2.2. Усилить материальное стимулирование работников за счет перевода бригад на хозрасчет.	2.3. В новой системе оплаты труда квалифицированных рабочих предусмотреть дополнительные мотиваторы.
	3. Организационная структура не обеспечивает персональную ответственность за выполнение работ на объектах	3.1. Закрепить за каждым жилым объектом конкретного мастера и объявить конкурс на звание «лучшего мастера».	3.2. Разработать проект о переводе участков на «бюджетирование»	3.3. Предусмотреть в системе стимулирования поощрения качества работ и услуг.

Таблица 18

Матрица решений как результат SWOT-анализа.

		Угрозы предприятиям ЖКХ		
сильные стороны		1. Неплатежи населения осложняют финансовое положение организации, ведут к ухудшению качества оказываемых услуг.	2. Хроническое недофинансирование бюджетом является причиной банкротства предприятия, высокого уровня кредиторской и дебиторской задолженностей.	3. Недостаточно продуманная политика в области внедрения новых технологий, способствующих энергосбережению.
	1. Монопольное положение ремонтно-эслуатационных предприятий на рынке услуг.	1.1. Разработать положение об «отключении» неплательщиков.	1.2. Определить из числа депутатов городского совета потенциальных «лобби» отрасли.	1.3. Разработать техническую политику, исходя из общей стратегии ЖКХ.
	2. Устав предусматривает широкий спектр деятельности.	2.1. Провести анкетирование клиентов с целью выяснения причин неплатежей и потребности клиентов в дополнительных услугах.	2.2. Разработать проект муниципального закона о дополнительных платных услугах населению.	2.3. Разработать проект по созданию группы внедрения новых технологий.
	3. Наличие коллективного договора защищает интересы работников.	3.1. Предусмотреть в коллективном договоре гарантированную оплату труда не зависимо от платежей населения.	3.2. Разработать мероприятия по обращению работников предприятий ЖКХ к депутатам городского совета по соответствующему избирательному округу.	3.3. Пересмотреть номенклатуру требуемых материалов и инструментов для реализации программы энергосбережения.

Таблица 19

Матрица решений как результат SWOT-анализа.

		Угрозы организации		
слабые стороны		1. Неплатежи населения осложняют финансовое положение отрасли, ведут к ухудшению качества оказываемых услуг.	2. Хроническое недофинансирование бюджетом является причиной банкротства предприятий ЖКХ, высокого уровня кредиторской и дебиторской задолженостей.	1.3. Недостаточно продуманная политика в области внедрения новых технологий, способствующих энергосбережению.
	1. Отсутствие ясной постановки задачи по развитию и текущей деятельности, снижает эффективность использования имеющихся ресурсов	1.1. Разработать финансовую политику, вытекающую из общей стратегии ЖКХ.	1.2. Проработать проект избрания в городской совет депутатов от предприятий ЖКХ.	1.3. Разработать план мероприятий по внедрению приборов учета расхода воды (газа, тепла, электроэнергии)
	2. Система оплаты труда не учитывает комплексную квалификацию рабочих	2.1. В системе оплаты труда предусмотреть показатели премирования рабочих в зависимости от качества выполнения услуг населению.	2.2. Разработать программу диверсификации услуг квалифицированным рабочим.	2.3. Предусмотреть в системе оплаты труда поощрения квалифицированным рабочим по результатам внедрения новых технологий.
	3. Организационная структура не обеспечивает персональную ответственность за выполнение работ на объектах	3.1. Разработать программу перевода участков на «бюджетирование».	3.2. Приглашать на собрания трудового коллектива предприятий отрасли депутатов городского совета.	3.3. Разработать положение по внедрению инновационных проектов, учитывающее ответственность мастеров.

3.2. Разработка структуры мероприятий по решению социально-экономических проблем ЖКХ муниципального образования.

Согласно выбранным в первом пункте главным мероприятиям по решению социально-экономических проблем, в первую очередь необходимо сформулировать стратегию развития ЖКХ муниципального образования и на ее базе разработать финансовую политику, а затем - программу эффективного обслуживания самых выгодных клиентов, предусматривающую положение об отключении «неплательщиков». Структура первоочередных мероприятий приведена на рисунке 7.

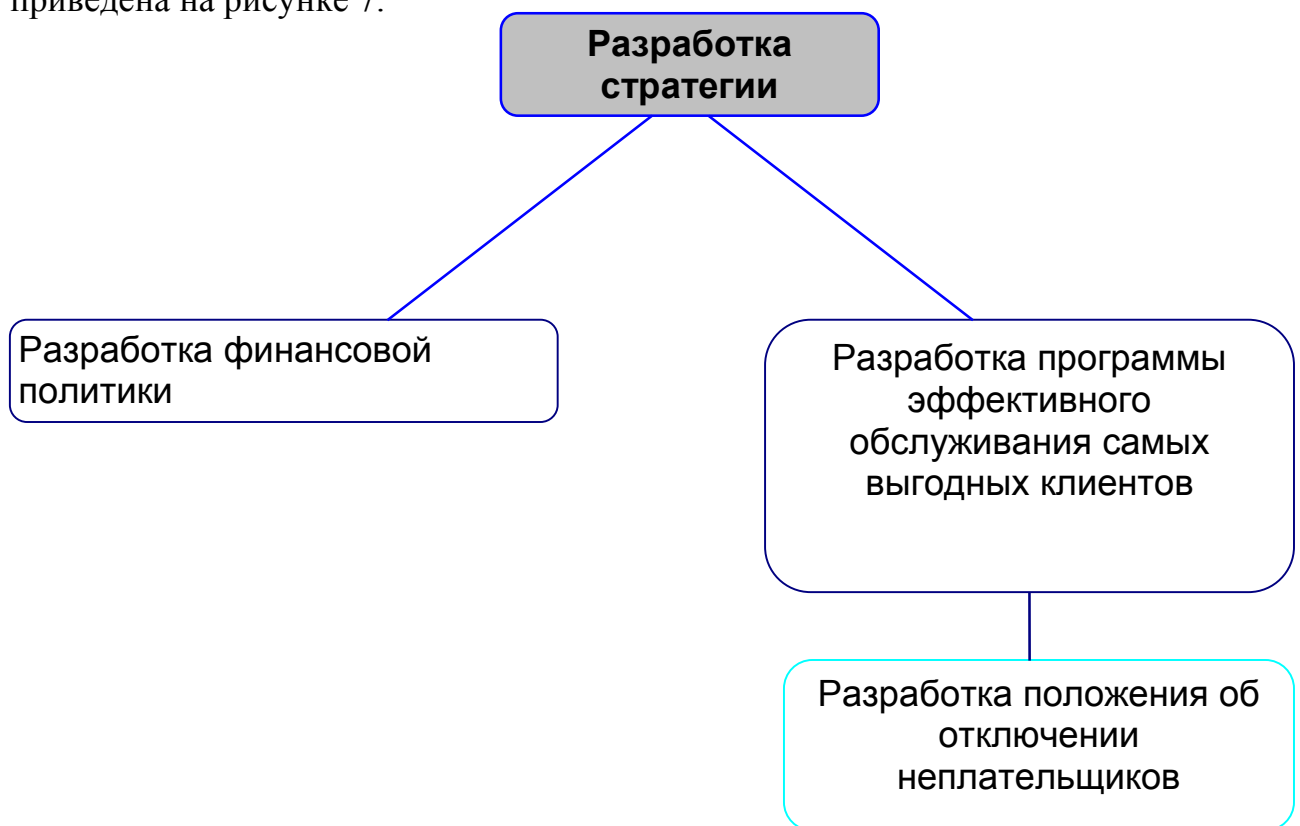


Рис.7 Структура первоочередных мероприятий по решению социально-экономических проблем ЖКХ муниципального образования.

Стратегию выберем из числа типовых, которыми являются: лидерство по издержкам, стратегия дифференциации, стратегия фокусирования, стратегия оптимальных издержек, стратегия вертикальной интеграции, стратегия сокращения, стратегия стабильности, стратегия роста⁵⁶. Помимо общих стратегий по М. Портеру, направленных на повышение конкурентоспособности, существует классификация стратегий, определяющая изменения их масштабов. Например, стратегии развития по Котлеру:

- 1) концентрированного роста: усиление позиций на рынке; развитие рынка; развитие продукта;
- 2) интегрированного роста: обратной вертикальной интеграции; вперед идущей вертикальной интеграции;
- 3) диверсифицированного роста: центрированной диверсификации; горизонтальной диверсификации; конгломеративной диверсификации;
- 4) стратегия сокращения: ликвидации; сбора урожая; сокращения расходов⁵⁷.

Имея сильную сторону в части возможности предоставления широкого спектра услуг и учитывая возможность развития конкуренции, целесообразно выбрать стратегию дифференциации, обеспечивающей конгломеративный рост ЖКХ муниципального образования. Таким образом, формулировка стратегии будет выглядеть следующим образом: *обеспечить развитие ЖКХ муниципального образования за счет расширения номенклатуры и комплексности работ и услуг, предоставляемых традиционным клиентам и проникновение на новые сегменты рынка муниципальных товаров и услуг.*

⁵⁶ Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией: Московский гос. ун-т. экономики, статистики и информатики. - М.: МГУЭСИ, ВИБ, 1999. - 116с.

⁵⁷ Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник - 2-е изд., перераб. и доп. М.: Гардарики, 1998. - 296 с., с. 93-101

Опираясь на стратегию развития ЖКХ муниципального образования, необходимо сформулировать финансовую политику отрасли, учитывающую результаты матрицы SWOT-анализа. Финансовая политика ЖКХ муниципального образования: *ориентация на оказание дополнительных платных услуг клиентам, с дифференцированными ценами по типам клиентов и видам услуг; внутренняя ориентация направлена на развитие бюджетирования на предприятиях отрасли.* В рамках финансовой политики следует разработать следующие программы и проекты:

- ◆ *программы*: программа перевода участков на «бюджетирования»; исходя из общей стратегии ЖКХ, разработать ценовую политику.
- ◆ *проекты*: проект муниципального закона о дополнительных платных услугах населению; проект маркетингового исследования по определению наиболее платежеспособной категории клиентов.

В качестве мероприятий по реализации финансовой политики необходимо выполнить следующее:

- 1) провести анкетирование клиентов с целью выяснения причин неплатежей и потребности клиентов в дополнительных услугах;
- 2) разработать мероприятия по оказанию дополнительных платных услуг наиболее обеспеченным клиентам;
- 3) проанализировать возможности освоения разрешенных уставом дополнительных платных услуг населению.



Рис.8 Структура финансовой политики

На основе стратегии развития ЖКХ муниципального образования также необходимо разработать программу обслуживания самых выгодных клиентов, которая должна учитывать результаты маркетинговых исследований, проводимых в рамках финансовой политики. Положение об отключении «неплательщиков» должно не противоречить действующему законодательству и учитывать интересы сторон по договорам с клиентами.

Остальные параметры матрицы SWOT-анализа структурируем в отдельные программы и проекты, реализация которых позволит решить основные социально-экономические проблемы ЖКХ муниципального образования.

Проекты:

1. Разработать новую систему оплаты труда, в рамках этого проекта необходимо выполнить следующие мероприятия: закрепить за каждым жилым объектом конкретного мастера и объявить конкурс на звание «лучшего мастера»; в новой системе оплаты труда учитывать квалификацию рабочих; усилить материальное стимулирование работников за счет перевода бригад на хозрасчет; в новой системе оплаты труда квалифицированных рабочих предусмотреть дополнительные мотиваторы; предусмотреть в системе стимулирования поощрения качества работ и услуг; в системе оплаты труда предусмотреть показатели премирования рабочих в зависимости от качества выполнения услуг населению; предусмотреть в системе оплаты труда поощрения квалифицированным рабочим по результатам внедрения новых технологий.

2. Разработать проект избрания в городской совет депутатов от предприятий отрасли. Мероприятия в рамках этого проекта следующие: приглашать на собрания трудового коллектива депутатов городского совета; определить из числа депутатов городского совета потенциальных «лобби» ЖКХ; разработать мероприятия по обращению работников предприятий ЖКХ к депутатам городского совета по соответствующему избирательному округу.

3. Разработать проект нового коллективного договора, в рамках этого проекта следует выполнить следующие мероприятия: предусмотреть в коллективном договоре аспекты, учитывающие деятельность по снижению себестоимости и повышению качества услуг; в коллективном договоре предусмотреть дополнительные условия по защите интересов работников предприятий ЖКХ; предусмотреть в коллективном договоре гарантированную оплату труда независимо от платежей населения.

4. Подготовить новую редакцию устава, учитывающую работу в условиях конкуренции.

Политики: разработать техническую политику исходя из общей стратегии ЖКХ муниципального образования. Техническая политика: *ориентация на внедрение приборов учета и энергосбережения*, в рамках политики необходимо осуществить следующие мероприятия: разработать проект создания группы по внедрению новых технологий; пересмотреть номенклатуру требуемых материалов и инструментов для реализации программы энергосбережения; разработать план мероприятий по внедрению приборов учета; разработать положение по внедрению инновационных проектов, учитывающее ответственность мастеров.

Стратегия ЖКХ муниципального образования
обеспечить развитие ЖКХ муниципального образования за счет расширения номенклатуры и комплексности работ и услуг, предоставляемых традиционным клиентам и проникновение на новые сегменты рынка муниципальных товаров и услуг.

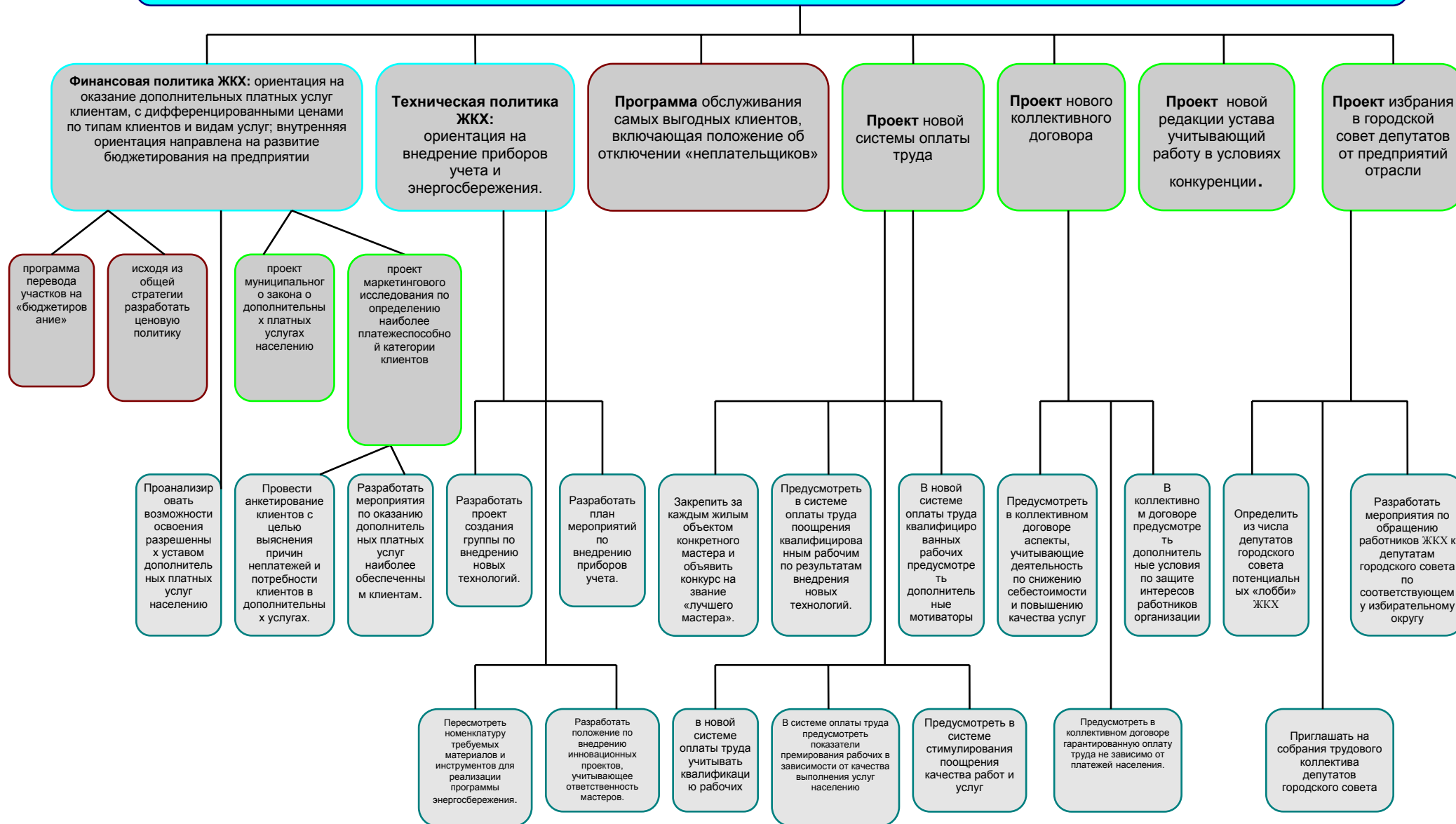


Рис. 9 Структура мероприятий по решению социально-экономических проблем предприятий ЖКХ.

Заключение.

Особенностью современного состояния российской экономики является ее переходный характер, то есть одновременное сосуществование как элементов административного, так и рыночного хозяйствования. Данная особенность является причиной для более внимательного изучения институтов ЖКХ. Применительно к ЖКХ в качестве институтов выступают, прежде всего, нормативно-правовые акты, существенным образом влияющие на деятельность данной отрасли. Проводимые в последние годы преобразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации ориентированы на создание целостной системы государственного регулирования и контроля выполнения территориями основных направлений и параметров реформы жилищно-коммунального хозяйства.

С целью осуществления государственного регулирования и контроля за ходом реформирования жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации принят целый ряд нормативно-правовых актов, направленных на уточнение и совершенствование самих подходов к реформе, сроков ее реализации и механизма осуществления. Федеральный закон РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” является основополагающим для построения всей системы местного самоуправления. На основе федерального законодательства в субъектах Российской Федерации разработаны законы субъектов РФ о местном самоуправлении, содержание которых повторяет Федеральные законы, так, во Владимирской области Законодательным Собранием принят закон “О местном самоуправлении Владимирской области” от 21 мая 1997 года. Также большое влияние на состояние нормативно-институциональной базы местного самоуправления оказало принятие

Федерального закона “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ.

На сегодня жилищно-коммунальное хозяйство в Российской Федерации - это многоотраслевой комплекс, который включает в себя взаимозависимые, но в то же время и достаточно автономные предприятия и организации социальной и производственной сферы. Их деятельность прямо или косвенно связана с удовлетворением потребностей населения в жилье и коммунальных услугах.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства формально началась с принятия закона “Об основах федеральной жилищной политики” от 24 декабря 1992г., который наметил переход отрасли на самоокупаемость, когда население станет целиком оплачивать все жилищно-коммунальные услуги, в течение пяти лет. Столь короткий срок был выбран, исходя из прогноза, что с 1992 г. в стране начнется экономический рост и доходы населения резко увеличатся. Прогноз не оправдался и в 1995 году срок поэтапного перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг продлили до 2003 г. Однако реальное развитие процессов вносит свои коррективы: после августовского кризиса существенно изменилось положение основной части населения. Сейчас в законе “Об основах федеральной жилищной политики” окончание периода перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг определено 2008 годом.

Жилищно-коммунальное хозяйство в настоящее время столкнулось с множеством проблем, которые накапливались годами. Износ основных фондов отрасли достиг в среднем по России 48–60%. Свыше 20% городского жилищного фонда неблагоустроено, а в малых городах каждый второй дом не имеет инженерного обеспечения. Более 290 млн. кв. м (11%) жилищного фонда нуждаются в неотложном капитальном ремонте, 250 млн. кв. м (9%) - в реконструкции. Из-за отсрочек платежей и

задержек зарплат бюджеты недоплатили примерно 61 млрд. рублей (20,5%). Большой проблемой является задолженность потребителей коммунальных услуг, которая составляет 168 млрд. Большинство объектов ЖКХ находится на грани банкротства. Острейшей проблемой в жилищно-коммунальной сфере стало обилие льготных категорий граждан: 43 категории затрагивают 63% населения, оцениваются такие льготы в 23-25 млрд. рублей в год.

Предприятия жилищно-коммунального хозяйства г. Владимира, по количеству социально-экономических проблем не отстают от общероссийского уровня.

Список литературы.

1. Аакер Д.А. Стратегическое рыночное управление. – СПб.: Питер, 2002. – 544 с.
2. Абрамова Г.С., Степанович В.А. Деловые игры: теория и организация. Екатеринбург: Деловая книга, 1999. – 192 с.
3. Администрация Владимирской области постановление «О ходе реформирования жилищно-коммунального хозяйства области» от 5 января 2001г. № 4.
4. Азоев Г.Л. Конкуренция: анализ, стратегия и практика. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1996.
5. Албастова Л.Н. Технология эффективного менеджмента: Учебно-практическое пособие. - М.: "Издательство ПРИОР", 1998.
6. Алексеев О.Б., Генисарецкий О.И. «Очередной этап развития системы местного самоуправления в связи с жилищно-коммунальной реформой и реформами социальной сферы» // Муниципальные технологии, сборник статей. Обнинск, Институт муниципального управления, 1997. - 100с.
7. Алешникова В.И. Использование услуг профессиональных консультантов: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации» Модуль 12. М.: «ИНФРА-М», 1999. – 344 с.
8. Алимурзаев Г. Местное самоуправление: к концептуальному обоснованию главных задач в сфере экономики.// Российский экономический журнал 1999 №3
9. Альтшуллер Г.С. Найти идею. Новосибирск: Наука, 1986.
10. Андрианова В.А. «Реформа ЖКХ: государство не бросит граждан на произвол судьбы» // Труд-7, 9 мая 2002г.
11. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. - .СПб: Изд-во «Питер», 1999.

12. Ансофф И. Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. / Науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. М.: Экономика, 1989.
13. Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления. // Вопросы экономики, 1999, №3, с.46
14. Беляев А.А., Коротков Э.М. Системология организации: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2000 – 182 С.
15. Беляцкий Н.П. Интеллектуальная техника менеджмента: Учебное пособие. – Мн.: Новое знание, 2001. – 321 с.
16. Большаков А.С. Менеджмент: стратегия успеха. СПб.: Издательский Дом «Литера», 2001. – 224 с.
17. Боумен К. Основы стратегического менеджмента./Пер. с англ. под ред. Л.Г. Зайцева, И.М. Соколовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997.
18. Бочкарев А., Кондратьев В, Краснова В., Матвеева А. и др. Семь нот менеджмента. Настольная книга руководителя. Издание третье, дополненное. – М.: Экономика, 1997.
19. Бычковский И.В. Реформа ЖКХ в 2001-2005 годах: виден ли конец?// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №4, с.48
20. Винокуров В.А. Организация стратегического управления на предприятии. – М.: Центр экономики и маркетинга, 1996.
21. Виссема Х. Менеджмент в подразделениях фирмы (предпринимательство и координация в децентрализованной компании): Пер. с англ. - М.: ИНФРА-М, 1996.
22. Виссема Х. Стратегический менеджмент и предпринимательство: возможности для будущего процветания / Пер с англ. М.: Издательство «Финпресс», 2000. – 272 с.
23. Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Гардарика, 1998. - 296 с.

24. Владимирская область закон «О местном самоуправлении во Владимирской области» от 21 мая 1997г.
25. Владимирский городской совет народных депутатов, решение «Об установлении максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг» от 22 марта 2001г. № 64.
26. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2001. – 224 с.
27. Генисаретский О.И. «Нормативно-институциональная база местного самоуправления» // Муниципальные технологии, сборник статей: Обнинск: Институт муниципального управления, 1997. - 100с
28. Глазырин М. Муниципальный производственно-социальный комплекс и механизмы его саморазвития // Экономист 2002 №3 с.68
29. Глазырин М., Королев В. Механизмы использования потенциала саморазвития муниципальных образований // Экономист 2000, №7 с.51-59
30. Гловацкая Н., Лазуренко С., Новицкий Н. Земельно-имущественные отношения в городе // Вопросы экономики 1999 №8, с.98
31. Голубков Е.П. Какое решение принять? М.: Экономика, 1990.
32. Гончарук В.А. Маркетинговое консультирование. М.: Дело, 1998.
33. Государственная дума Федерального собрания РФ, обращение к Председателю правительства Российской Федерации М. М. Касьянову о проведении реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации.
34. Гражданский Кодекс Российской Федерации. М.: 1995.
35. Гусев Ю.В. Стратегическое управление. Новосибирск, 1995.
36. Гутман Г.В., Саралидзе А.М., Шатрун И.Б. Совершенствование управления жилищно-коммунальным комплексом в условиях

- рыночных реформ: Монография / Владимирский гос. ун-т, 2001. - 152с.
37. Данилов Н. Регулирование развития крупных городских промышленных центров: использование новых организационно-хозяйственных форм // Российский экономический журнал, 2000, №3
38. Дж. У. Ньюстром, Эдвард Е. Сканнел. Деловые игры и современный бизнес: пер. англ. – М.: «Издательство БИНОМ», 1997.
39. Джон К. Шанк, Виджей Говиндараджан. Стратегическое управление затратами / Пер с англ. СПб: ЗАО «Бизнес-микро», 1999. – 288 с.
40. Добренькова Е.В., Долгоруков А.М. Стратегическое управление бизнесом. М.: Международный институт бизнеса и управления, 2001. – 407 с.
41. Дойль П. Менеджмент: стратегия и тактика / Пер с англ под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб: Изд-во «Питер», 1999. – 560 с.
42. Доничев О., Рейнгольд Е. Инвестирование жилищного строительства // Экономист, 2000, №4, с.57-59
43. Дронов А.А. О состоянии ЖКХ России и перспективах его реформирования. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001, №6, с.46, № 7, с. 34
44. Дронов А.А. «О состоянии жилищно-коммунального хозяйства России и перспективах его реформирования» // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001г.
45. Дункан Джек У. Основопологающие идеи в менеджменте. Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики. Пер. с англ. М.: Дело, 1996.
46. Егоров А.Ю., Никулин Л.Ф. "Пульсирующий" менеджмент. М.: Изд-во Рос. экон. акад.; Екатеринбург: Деловая книга. - 1998.
47. Ефремов В.С. Стратегия бизнеса. Концепции и методы планирования. М.: Финпресс, 1998.

48. Жариков О.Н., Королевская В.И., Хохлов С.Н. Системный подход к управлению: Учебное пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001, - 62 с.
49. Жилищно-коммунальное хозяйство Владимирской области: справочно-информационные материалы, Госкомстат Российской Федерации Владимирский областной комитет государственной статистики. Владимир, 1999г.
50. Жихарев И.Н. От службы заказчика – к управляющей компании// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2002, №1, часть 2, с.4
51. Забелин П.В., Моисеева Н.К. Основы стратегического управления. 2-е изд. М.: Информационно-внедренческий центр «Маркетинг», 1998.
52. Ибрисов А.Б., Картышев С.В. Постников А.В. Стратегическое планирование и анализ эффективности инвестиций, 2-е изд. М.: Филинь, 1996.
53. Игнатьева А.В., Максимов М.М. Исследование систем управления: Учебное пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 157 с.
54. Ильин И. Условия осуществления жилищной реформы// Экономист, 2000, №5 с.61-66
55. Камерон К, Куинн Р. Диагностика и изменение организационной культуры. СПб.: Питер, 2001. – 320 с.
56. Каммероу Дж., Баргер Н., Кирби Л. Ваш психологический тип и стиль работы. Пер с англ. А. Багрянцевой. М.: Изд-во Института Психологии, 2001. – 224 с.
57. Карлоф Б., Седерберг С. Вызов лидеров / Пер. со швед. М.: Дело, 1996.
58. Клейнер Г.Б., Тамбовцев В.Л., Качалов Р.М. Предприятия в нестабильной экономической среде: риски, стратегия, безопасность. М.: Экономика, 1997.

- 59.Клыгин А.М. «Без ЖКХ - ни туда и ни сюда» // Призыв, 6 февраля 2002г.
- 60.Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. - М.: Юринформцентр, 1995.
- 61.«Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» одобрена указом Президента РФ от 28 апреля 1997г. № 425.
- 62.Кордон С.И. Организационная патология. Пермь, 1997.
- 63.Короткова Н.И. О мерах по реализации экономической модели функционирования жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2002 №2 часть 1, с.6
- 64.Косарева Н., Сиваев С. Проблемы реформирования жилищного сектора. // Общество и экономика, 2001, № 1, с.112
- 65.Кочегаров А.Д. «ЕРКЦ: новации в деятельности» // ЖКХ журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001г.
- 66.Кравченко В.Ф., Кравченко Е.Ф., Забелин П.В. Организационный менеджмент. Учебное пособие. М.: «Издательство ПРИОР», 1999. – 256 с.
- 67.Круглик С.И. Итоги работы по подготовке ЖКХ страны к работе в осенне-зимний период. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №12, с.36
- 68.Куделя А.Д. Стратегический корпоративный менеджмент. М., 2000. – 396 с.
- 69.Кузнецова О. Теоретические основы государственного регулирования экономического развития регионов.// Вопросы экономики, 2002, №4, с.46
- 70.Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. Владимир: ВГПУ, 1999.

71. Лапыгин Ю.Н. Системное управление. Части I и II / Моск. Гос. Ун-т экономики, статистики и информатики М.: МГУЭСИ, ВИБ, 1999. - 180с.
72. Лапыгин Ю.Н. Системный анализ: Московский гос. ун-т экономики, статистики и информатики М.: МГУЭСИ, ВИБ, 1999. - 120с.
73. Лапыгин Ю.Н. Управленческое консультирование, части 1 и 2: Московский гос. ун-т экономики, статистики и информатики М.: МГУЭСИ, ВИБ, 1999. - 107с.
74. Лапыгин Ю.Н., Эйдельман Я.Л. Мотивация экономической деятельности в условиях российской реформы. М.: Наука, 1996.
75. Латкин А.А. Развитие жилищно-коммунального хозяйства Самарской области. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2002 №2, с.5
76. Лексин В., Швецов А. Распределение социальных обязательств между федеральным, региональным и местным управлением. // Российский экономический журнал 2001 №2
77. Литвак Б.Г. Управленческие решения. М.: «Тандем», Изд-во ЭКМОС, 1998.
78. Лунев В.Л. Тактика и стратегия управления фирмой. М.: Финпресс, 1997.
79. Люшников А.Н. Стратегический менеджмент: Учебное пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 375 с.
80. Магура М.И., Курбатова М.Б. Современные персонал-технологии. М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез»», 2001. – 376 с.
81. Маккей Х. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ./ Б. Карлоф. Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993.
82. Макхем К. Управленческий консалтинг. М.: Издательство «Дело и Сервис», 1999. – 288с.

- 83.Маркова В.Д., Кузнецова С.А. Стратегический менеджмент: Курс лекций. М.: ИНФРА-М; Новосибирск: Сибирское соглашение, 1999. – 288 с.
- 84.Меерович М.И., Шпагина Л.И. Технология творческого мышления: Практическое пособие. М.: АСТ, 2000. – 432 с.
- 85.Менар К. Экономика организаций: Пер. с франц./Под ред. А.Г. Худокормова. М.: ИНФРА-М, 1996.
- 86.Меновщиков В.Ю. Введение в психологическое консультирование. 2-е изд., стереотипное. М.: Смысл, 2000. – 109 с
- 87.Ментс М. Ван. Эффективное использование ролевых игр в тренинге. СПб.: Питер, 2001. – 208 с.
- 88.Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2000. – 480 с.
- 89.Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации. СПб.: Питер, 2002. – 512 с.
- 90.Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий / Пер с англ под ред Ю.Н. Каптуревского. СПб: Издательство «Питер», 2000. – 336 с.
- 91.Минцберг Г., Куинн Дж. Б., Гошал с. Стратегический процесс / Пер с англ под ред Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2001. – 688 с.
- 92.Моргунов Е. Управление персоналом: исследование оценка, обучение. М.: Издательство «Бизнес-школа «Интел-синтез», 2000. – 264 с.
- 93.Наянзин Н.Г. Системный анализ Части 1 и 2. Владимир: ВГПУ, 1998.
- 94.Никифоров В.Е. Проблемная ситуация и проблема: генезис, структура, функции. Рига: “Зинатне”, 1988.
- 95.Олейник А.Н. Институциональная экономика: Учебное пособие. - М.: ИНФРА М, 2000, - 416с.

96. Панов А.И. Стратегический менеджмент: Учебное пособие. Н.Новгород: НКИ, 2000. – 235 с.
97. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ. - М.: Высш. шк., 1989.
98. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. М.: Прогресс, 1986.
99. Попов С.А. Стратегическое управление: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации» Модуль 4. М.: «ИНФРА-М», 1999. – 344 с.
100. Посадский А.П., Хайниш С.В. Консультационные услуги в России: практическое пособие для менеджеров и предпринимателей. М.: «Финстатинформ», 1995.
101. Практическое руководство по менеджменту: Международный опыт достижения успеха / Пер. с англ. О.А. Волмянская, Э.И. Волмянский. - Мн.: ООО "Новое знание", 1998.
102. Пригожин А.И. Новая социология организаций. М.: Наука, 1998.
103. Пригожин А.И. Социология организаций. М.: Наука, 1980.
104. Пригожин А.И. Становление управленческого консультирования в России // Проблемы теории и практики управления, 1997, № 3.
105. Прингишвили И., Максимов В. Разрешение проблемных ситуаций в период современных трансформаций// Общество и экономика, 2001, № 11-12, с.40
106. Проблемы социально-экономического развития Владимирской области на современном этапе. Программа действий Администрации области на 2001 год. – Владимир, 2001. – 249 с.

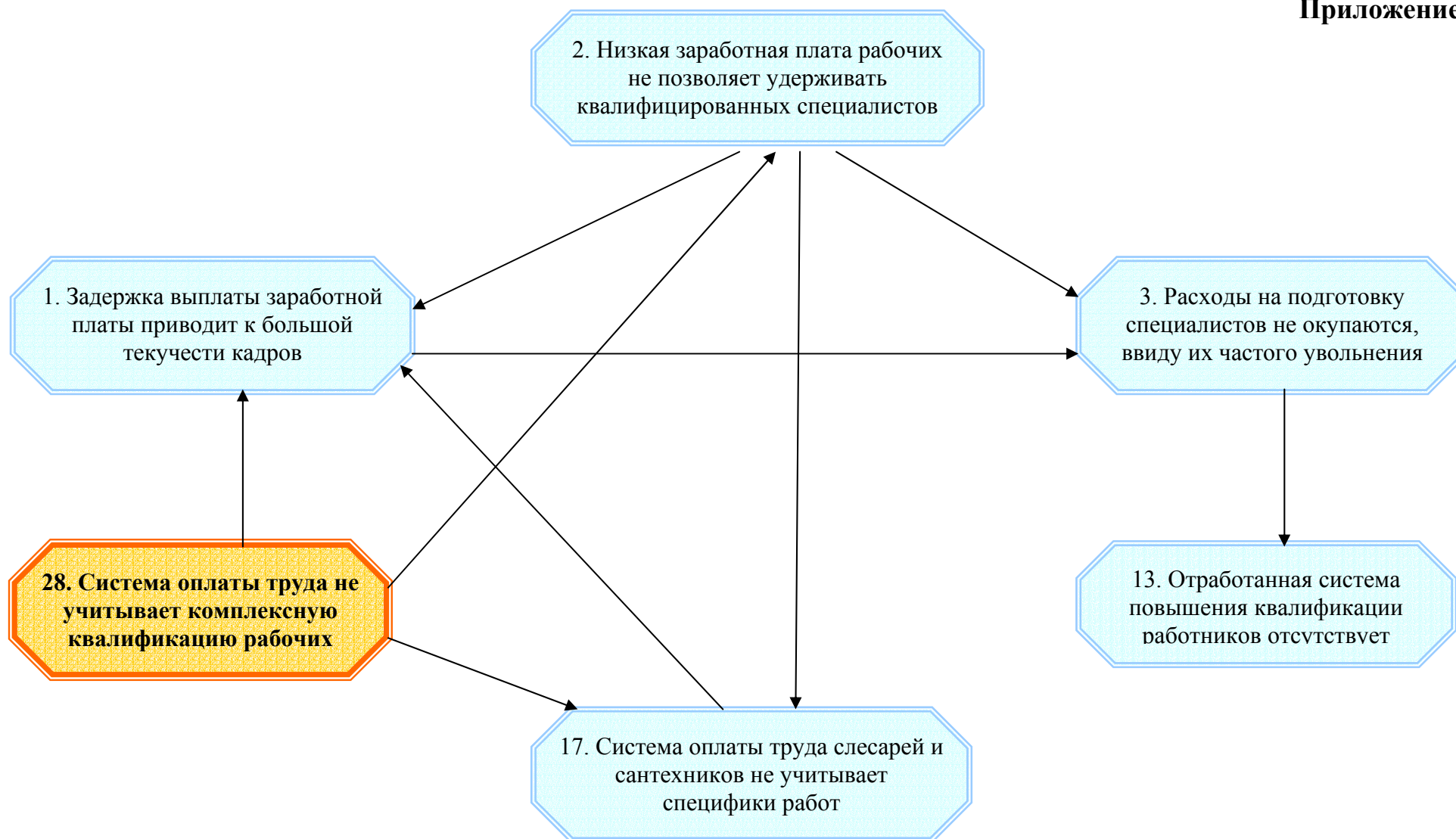
107. Прокофьев В.Ю. Как организовать управление жилищным фондом.// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2002 №1 часть 2, с.16
108. Прокофьев В.Ю. Основные принципы управления жилищным фондом. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №12, с.50
109. Проектирование городского хозяйства/ П.р. Турчихина Э.Я., Крупицкой М.Л., Таги-Заде Ф.Г. М.: Стройиздат, 1983. – 230 с.
110. Пушкин М.Е. Законодательная и нормативно-методическая база регулирования ценообразования на ЖКУ: оценка и проблемы. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001 №10, с.38
111. Рекомендации «круглого стола» на тему «О перспективах реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации и ее законодательного обеспечения» // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001г.
112. Ременников В.В. Разработка управленческого решения. М.: Юнити-ДАНА, 2000. – 140с.
113. Реструктурирование предприятий. М.: Дело, 1996.
114. Ричард Х.Х. Организации. Структуры, процессы. Результаты. СПб.: Питер, 2001. – 512 с.
115. Самоуправление в Российской Федерации сборник федеральных законов с комментариями: Учебное и практическое пособие, М.: Альтаир, 1999. - 218с.
116. Сиваев С.Б., Андрианов В.В., Хомченко Д.Ю Принципы эффективного регулирования коммунальных предприятий. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2002, №6 часть 2, с.3
117. Смирнов С.А. Стратегическое планирование. М.:Изд-во МГУЭСИ, 1998. – 94 с.

118. Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учебное пособие для вузов. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с.
119. Смирнова В.Г. и др. Организация и ее деловая среда: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 2. М.: ИНФРА-М, 2000. – 192 с.
120. Снегирев П.К. «Из разрозненной структуры, ЖКХ стало отраслью» // Молва, 28 января 2002г.
121. Социально-экономическое положение города Владимира за 2001год: справочно-информационные материалы, Госкомстат Российской Федерации Владимирский областной комитет государственной статистики. Владимир, 2002г.
122. Справочник: Социально-экономические проблемы России. Москва, 2002г.
123. Справочно-информационные материалы, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Москва, 2001г.
124. Тарасов М.А. Учет бюджетных обязательств. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2002 №6 часть 2, с.9
125. Тартышов Ю.П. Реформа ЖКХ – изменение не тарифов, а идеологии // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №4, с.45
126. Томсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: Учебник для вузов./ Пер. с англ. Под ред. Л.Г. Зайцева, М.И. Соколовой. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998.
127. Управленческое консультирование: В 2-х т.: Пер. с англ. – М.: СП «Интерэксперт», 1992.

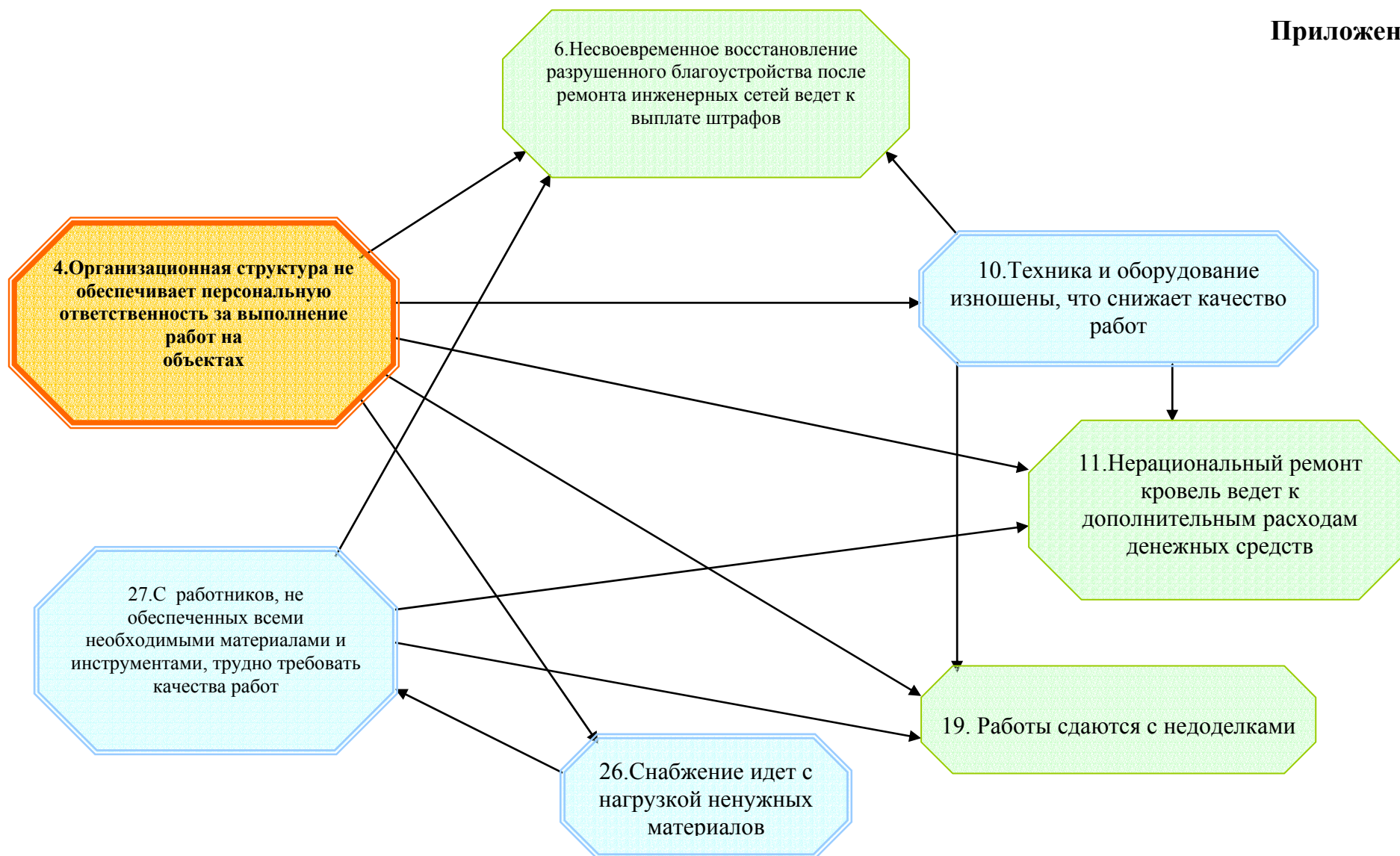
128. Федеральный закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997г. № 126-ФЗ.
129. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г. № 154-ФЗ.
130. Федоров С.А. «Поквартирный учет и регулирование потребления тепла и воды» // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001г. №1.
131. Филимонов С.Л. ТСЖ: практика правоотношений и изменение в законодательном регулировании. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001, №5, с.14
132. Хажински А. Гуру менеджмента. СПб.: Питер, 2002. – 480 с.
133. Хоминич. И.П. Финансовая стратегия компаний. М.: Изд-во Рос.экон.акад., 1998. – 156 с.
134. Цветкова Г. Экономические проблемы в деятельности местных органов власти. // Экономист, 2002, №2, с.60
135. Чекалин В.С. Стратегическое управление в городском хозяйстве: Учеб. пособие. СПб.: СПбГИЭУ, 2001. – 135 с.
136. Чернышов Л.Н. О ходе и перспективах реформирования жилищно-коммунальной сфере.// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001, №4, с.38
137. Чернышов Л.Н. Для преодоления кризиса в ЖКХ необходим программный целевой подход // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001, №8, с.52
138. Чернышов Л.Н. Экономика городского хозяйства. Москва, 1999. - 328с.
139. Шапиро В.Д. и др. Управление проектами. СПб.: «ДваТриИ», 1996.

140. Шастико А.Е. Неинституциональная экономическая теория, - 2-е изд. перераб. и доп. М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1999. - 328с.
141. Швецов А. Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций ветвей и уровней власти // Российский экономический журнал, 2001, №5-6
142. Шевырев А.В. Технология творческого решения проблем. Белгород: «Крестьянское дело», 1995.
143. Шорохов Ю.И., Глушков А.Н., Мамагулашвили Д.И. Организационное поведение. М.: ПЕР СЭ, 2000. – 126 с.
144. Шрейдер Ю.А., Шаров А.А. Системы и модели систем. М.: Радио и связь, 1982.
145. Экономическая стратегия фирмы / Под ред. А.П. Градова. СПб.: Специальная литература, 2000. –589 с.

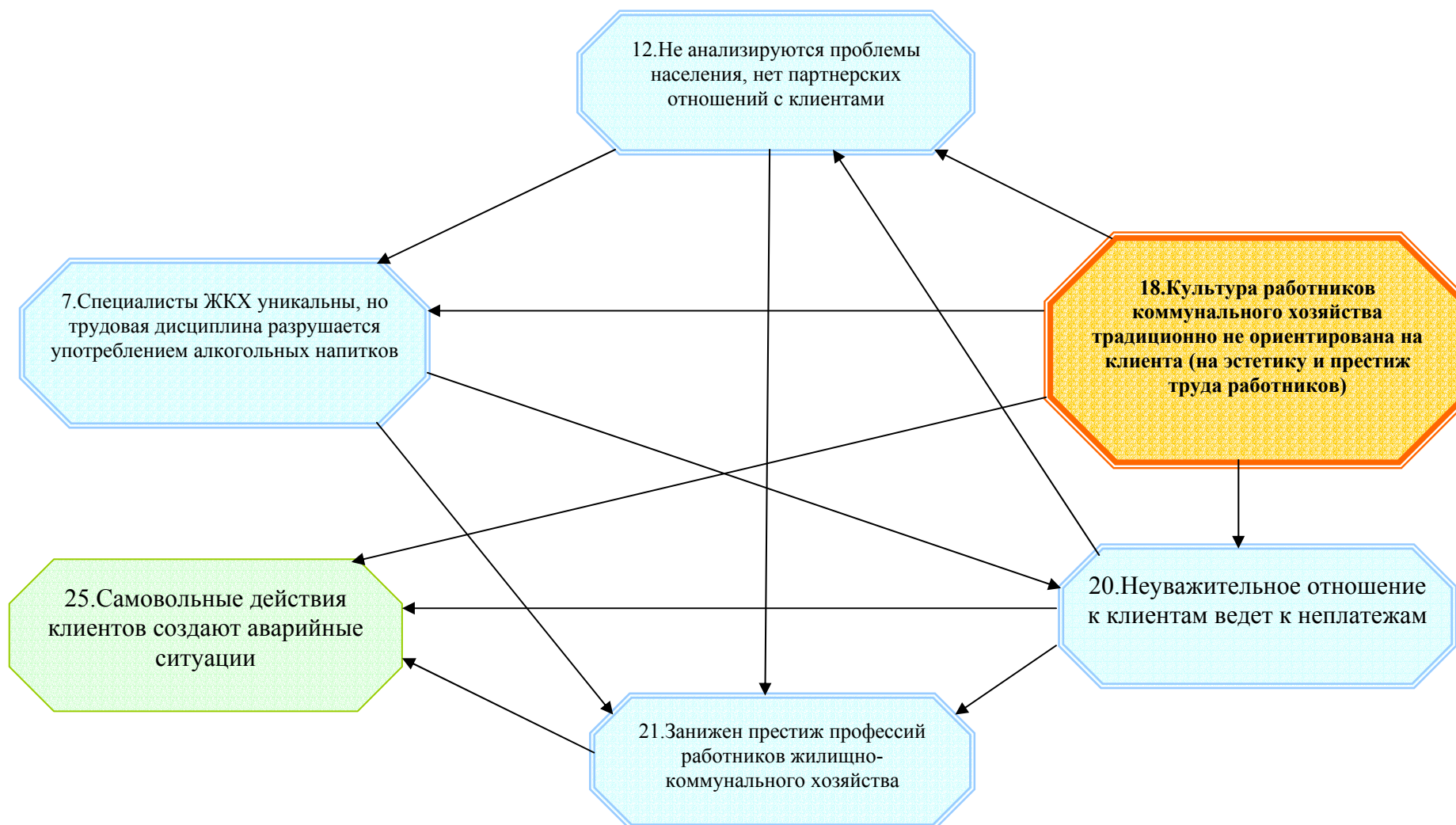
Приложение 1



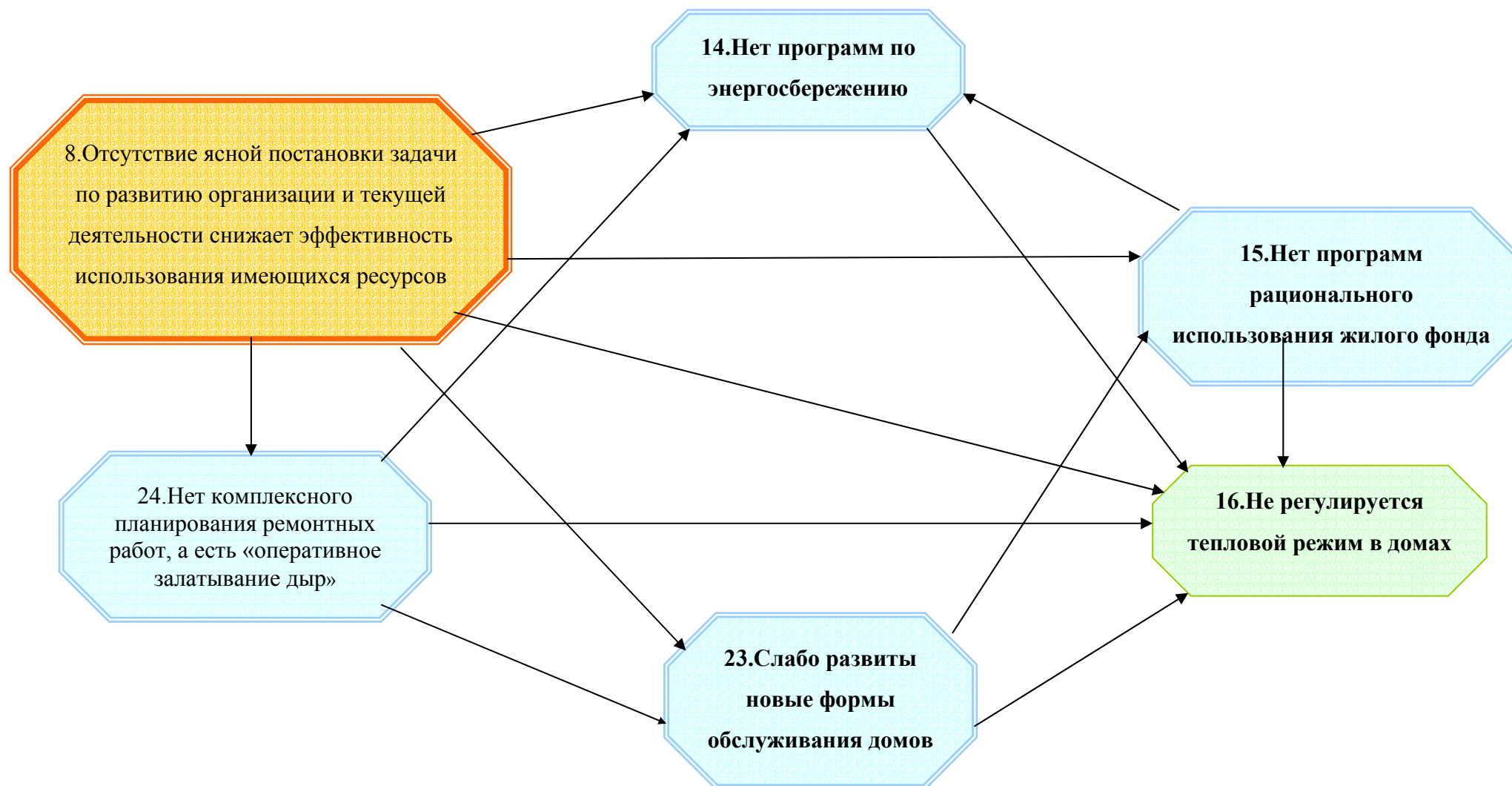
Первый блок: «Система оплаты труда не стимулирует специалистов организации к эффективной работе»



Второй блок: «Износ техники и оборудования, недостаток материалов ведут к снижению качества работ»



Третий блок: «Неуважительное отношение работников к населению приводит к нежеланию клиентов исполнять свои обязанности (т.е. неплатежам)»



Четвертый блок: «Отсутствие ясной постановки задачи по развитию и текущей деятельности снижает эффективность использования имеющихся ресурсов»



Пятый блок: «Неплатежи за жилищно-коммунальные услуги со стороны населения ведут к росту дебиторской задолженности»

Научное издание

Лапыгин Юрий Николаевич
Захаров Павел Николаевич
Рыбакова Юлия Михайловна

**Стратегическое управление жилищно-коммунальным хозяйством
муниципального образования
(монография)**

Подписано к печати 20.08.2002
Формат 84 x 108/32
Печать трафаретная
Печатных листов 5,6
Тираж 100 экз. Заказ №15

Макет подготовлен авторами

Владимирский государственный педагогический университет
600014, Владимир, пр-т Строителей, 11
Владимирский государственный университет
600026, Владимир, ул. Горького, 87

Отпечатано
с готового оригинал-макета

Для заметок

Для заметок
