

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Ивановский государственный
политехнический университет»

**Д. В. Макаров, И. А. Зайцева,
О. Р. Андреева, Н. В. Целовальникова
Ю. Е. Острякова**

**ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО
ХОЗЯЙСТВА
В РОССИИ (XVII–XXI ВВ)**

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Иваново
ЛИСТОС
2015

УДК 332.012(09)
М15

М15 **Макаров Д. В., Зайцева И. А., Андреева О. Р., Целовальникова Н. В., Острякова Ю. Е. Исторические аспекты развития жилищно-коммунального хозяйства в России (XVII–XXI вв): [Научное издание] / Д. В. Макаров, И. А. Зайцева, О. Р. Андреева, Н. В. Целовальникова, Ю. Е. Острякова. — ФГБОУ ВО ИВГПУ. — Иваново: ЛИСТОС, 2015. — 72 с.**
ISBN — 978-5-905158-51-3

Научное издание содержит научно-теоретические материалы исследований развития системы жилищно-коммунального хозяйства России в период с XVII по начало XXI в.

Умение грамотно анализировать исторический опыт, правильно применять его с учетом современных реалий, может позволить избежать ряда ошибок при планировании и составлении прогнозов развития жилищно-коммунального хозяйства в настоящее время.

Научное издание предназначена для научно-практических специалистов, имеющих практическое отношение к проблемам управления городским хозяйством, заинтересованных в повышении своих компетенций в области проблемных аспектов развития жилищно-коммунального хозяйства в России. Представленные материалы могут быть также полезны научным работникам, аспирантам, магистрантам, бакалаврам и студентам экономического и инженерно-технического профилей.

УДК 332.012(09)

Научное издание публикуется в авторской редакции.

Рецензенты:

доктор технических наук, профессор **Вадим Николаевич Федосеев**
доктор экономических наук, профессор
Клочкова Наталья Владимировна

© Макаров Д. В., Зайцева И. А.,
Андреева О. Р.,
Целовальникова Н. В.,
Острякова Ю. Е., 2015

ISBN — 978-5-905158-51-3

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЖКХ В РОССИИ В ПЕРИОД С XVII ДО XIX ВЕКА	6
1.1. Первые попытки установления правил ведения городского хозяйства в России.....	6
1.2. Состояние городов при Александре I и Николае I	7
1.3. Городовое положение Александра II (16 июня 1870 года).....	11
1.4. Городское хозяйство при Александре III.....	16
<i>ВОПРОСЫ К ГЛАВЕ 1</i>	17
ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ ЖКХ В РОССИИ В XX ВЕКЕ.....	18
2.1. Городское хозяйство при Николае II.....	18
2.2. Состояние ЖКХ в период НЭПа.....	19
2.3. Развитие ЖКХ в период с 30-х по конец 80-х г. XX века.....	23
<i>ВОПРОСЫ К ГЛАВЕ 2</i>	27
ГЛАВА 3. РЕФОРМА ЖКХ В XXI ВЕКЕ.....	28
3.1. Причины реформирования ЖКХ.....	28
3.2. Современные способы управления	31
3.3. Перспективы развития ЖКХ.....	34
3.4. Разработка общей стратегии развития ЖКХ.....	39
<i>ВОПРОСЫ К ГЛАВЕ 3</i>	42
ГЛАВА 4. УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ ЖКХ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	43
4.1 Управление ЖКХ и благоустройства на федеральном уровне.....	43
4.2 Управление ЖКХ и благоустройства на региональном и муниципальном уровнях.....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	64
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ	67
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	67

ВВЕДЕНИЕ

Среди важнейших направлений социально-экономических преобразований в стране выделяется реформирование и развитие жилищной сферы, создающей необходимые условия для жизнедеятельности человека. Ведущими отраслями в составе данной сферы являются жилищное строительство и жилищно-коммунальное хозяйство, которые обеспечивают воспроизводство и содержание жилищного фонда, а также доведение жилищно-коммунальных услуг до непосредственных потребителей.

В России уровень развития жилищной сферы не соответствует предъявляемым требованиям: возложенные на неё задачи выполняются далеко не в полной мере, что в значительной степени влияет на снижение качества жизни населения. В связи с этим жилищная проблема остается одной из самых острых социальных проблем в стране.

Жилищная сфера испытывает значительные трудности, связанные с острым дефицитом финансов, слабой материально-технической базой, недостаточной квалификацией кадров, отсутствием продуманной жилищной политики и недостаточной проработанностью нормативно-правовых аспектов деятельности организаций в части их взаимоотношений с органами власти и потребителями.

Отсутствие необходимого экономико-правового обеспечения препятствует развитию жилищного строительства, что крайне затрудняет решение жилищной проблемы.

Жилищное хозяйство, наряду с другими коммунальными службами, остается дотационным, содержание его ложится тяжелым бременем на городской бюджет. Ведомственный монополизм, низкое качество предоставляемых услуг и неэффективное управление к тому же и определяет необходимость реформирования жилищной сферы путем демонаполизации, перевода в режим безубыточности и ориентации на повышение качества работы и предоставляемых услуг потребителям.

Первостепенное значение имеет проведение жилищной реформы в городах, так как в них сосредоточен огромный жилищный фонд, проживает большая часть населения страны и находятся основные мощности строительных и жилищных ор-

ганизаций. Именно здесь наиболее ярко проявились уже упомянутые негативные черты жилищной сферы: ведомственный монополизм; недостаточная квалификация кадров; техническая и технологическая отсталость и как результат неудовлетворительный уровень работы, игнорирование интересов населения и низкое качество выполняемых работ и предоставляемых услуг потребителям. В первую очередь это касается жилищного хозяйства, которое непосредственно связано с населением и является, по сути, ведущим в технологической цепочке жилищно-коммунального обслуживания населения. Первоочередной этап реформы должен быть направлен на повышение эффективности, реструктуризацию жилищной системы.

Не менее важной является задача создания необходимых экономико-правовых основ для стимулирования жилищного строительства, которое служит важнейшим рычагом решения жилищной проблемы и может стать ключевым звеном для вывода экономики страны из кризиса.

Обострение жилищной проблемы и неудовлетворительное положение дел в жилищной сфере большинства крупных городов страны определяют необходимость коренного реформирования и глубоких преобразований жилищной системы. Достижение этих целей требует тщательной проработки основных направлений и мероприятий реформы, обоснование экономико-организационного и нормативно-правового механизмов ее практической реализации.

ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЖКХ В РОССИИ В ПЕРИОД С XVII ДО XIX ВЕКА

1.1. Первые попытки установления правил ведения городского хозяйства в России

Чтобы понять состояние жилищной проблемы в современной России, необходимо сделать экскурс в нашу историю. Наше российское ЖКХ возникло не в одночасье и не на пустом месте. Ему предшествовала многовековая история, насыщенная разнообразными событиями. 360 лет назад, в 1649 году, впервые на государственном уровне Указом царя Алексея Михайловича, который был назван «Наказ о градском благочинии» были установлены правила ведения городского хозяйства, а именно – за учрежденной российской полицией был записан надзор за исполнением функций «общественного благочиния», что, помимо прочего, включало в себя обеспечение жителей городов топливом и водой, поддержание чистоты улиц и дворов¹. В частности, посадским людям предписывалось "...для подчинения порядку и сбережения от огня... объезжать улицы и переулки в день и в ночь без перестани... Сверх того надобно на дворе дворник, который ведал кого впустить или кто куда пойдет и всякое бы дворовое дело я починки и прочия дела ведал... и следил за установлением работы печного отопления в избах и банях". Это и есть первые упоминания о государственном контроле состояния безопасности жилых строений.²

В 1699 г. Петр I так же сделал попытку повысить роль местного самоуправления в развитии хозяйства страны, однако после его смерти (1725 г.) идеи самоуправления были преданы забвению императрицей Анной, уступившей давлению двух противоборствующих олигархических группировок, которых мало заботили интересы державы. Ими двигала жажда власти и личной наживы. Лишь в 1775 г. Екатерина II приступила к ряду реформ управления хозяйством, основанных на децентрализации и самоуправлении. Однако Павел I свернул или исказил

¹ История развития ЖКХ в России. URL: http://www.gkhtuva.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=40&Itemid=84 (дата обращения 03.02.2012).

² Матеров Л. Н. Управление ЖКХ: вчера, сегодня, завтра. URL: http://www.up.mos.ru/1_zkh.htm (дата обращения 03.02.2012).

большую их часть, что привело к мощному движению за «права мест». Вернулся к идеям Екатерины II и приступил к претворению их в жизнь в начале XIX в. Александр I.³

1.2. Состояние городов при Александре I и Николае I

После того как на престол вступил Александр I, он сразу же упраздняет ратгаузы Павла I и восстанавливает Городовое положение Екатерины II. Восстанавливая Городовое положение 1785 года, Александр I частично изменяет или дополняет новыми функциями городские учреждения.

Эти городские учреждения представляли собой следующее: во главе «городского общества», в крупных городах, стояли думы – общая и шести гласная, занимающиеся «общественными нуждами и пользами», а в городах с наименьшим населением во главе стояли ратуши, которые выполняли административные и судебные функции. Члены общей думы – «гласные» избирались каждым сословием на собраниях в различных частях города, т. е. каждое такое собрание избирало по одному гласному, а уже составленная общая дума организовывала состав шестигласной думы. Это собрание, как и общая дума, собирались раз в три года и только для выборов, т.е. эти учреждения носили избирательный характер. В состав общей и шестигласной думы могли входить городские обыватели не моложе 25 лет и обладавшие капиталом (годовой доход не меньше 50 рублей ассигнациями) или каким-нибудь строением. В подчинении у думы находились такие учреждения как торговая депутация (с 1824 года) – только в больших городах; торговые смотрители или гласные и торговые городские старосты. Эти учреждения и лица существовали как исполнители приказов шестигласной думы, а не как самостоятельные органы, но в каждом городе существовало ещё одно учреждение, которое не подчинялось думам и занималось ведением городской обывательской книги - депутатское собрание. В состав этого органа входили городской голова, в качестве председателя, и депутаты от всех сословий.⁴

³Анисимов Е. В., Каменский А. Б. Россия в XVIII- первой половине XIX века: История. Историк. Документ.- М., Московский ин.-т развития образоват. систем, 1994г.- С.63-75.

⁴ Великие реформы в России. 1856-1874/ Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла – М. 1992г. – С.68.

Что касается функций шестигласной думы, то Свод Законов распределил их по следующим пяти группам:

1. Дела общественные.
2. Дела по городскому хозяйству.
3. Дела по торговой полиции.
4. Дела казенные.
5. Дела судебные.

По сути дела все эти пять групп объединялись в две – дела общественные и общегосударственные (казённые). Шестигласная дума, прежде всего, занималась городским хозяйством, т. е. занималась городскими доходами и расходами, но при этом дума не могла устанавливать свои «поборы». Что же касается городских расходов, то, по определению Свода, они делились на три категории:

1. Расходы на содержание мест и лиц городского управления.
2. Расходы по строительной части.
3. Расходы на богоугодные и учебные заведения.

Дума обязана была составлять ежегодные сметы доходов и расходов, т.е. выполнять канцелярскую работу под контролем губернатора.⁵

Такое городское управление должно было существовать в каждом городе не только при Александре I, но и при Николае I по закону. Как видно существенных изменений в структуре городских учреждений Жалованной грамоты в законодательном смысле не произошло. А что же творилось в городах на самом деле?

По донесению чиновников, ревизовавших городские учреждения в сороковых годах, оказалось, что большая часть населения уклоняется от участия в избирательных собраниях, думах, а также обнаружилось, что права на участие граждан в выборах определить было невозможно, т. к. депутатское собрание не вело обывательскую книгу и не имело к этому способностей. Поэтому неудивительно, что любой человек мог быть избран на какую-нибудь должность.

⁵ Государственное законодательство X-XX веков. Том V. Законодательство периода расцвета абсолютизма.- М.: Юрид. лит., 1987г. (ЦБС г. Новокуйбышевска). – С. 527.

В 1867 году министерством внутренних дел было обнаружено, что в крупных городах (!), не функционируют думы и вообще, нет ни одного выборного учреждения, а руководит всем полиция. Что же касается общей думы, то про неё все забыли, а указания о существовании этого органа можно было найти только в Своде Законов.⁶

Сама отчётность учреждений превратилась в пустую формальность, почти не соблюдавшуюся: росписи и сметы не предоставлялись губернатору на рассмотрение. И вообще, люди призванные к городскому управлению часто были безграмотными.

Таким образом, можно сделать вывод, что состояние городского хозяйства было в очень плохом состоянии: количество городских доходов было ничтожно малое, впрочем, сумма городских расходов также была малой и шла в основном на содержание городских учреждений, а не на нужды города. К примеру, в городе Астрахани из общего бюджета (116.000 рублей) на благоустройство города расходовалось всего лишь 28.000 рублей. В Ярославле на благотворительность и расходовалось 2000 рублей, а на просвещение- 400 рублей!!! В уездных городах, на те же потребности шли сотни рублей, но не выше пяти и шести.

В целом можно сказать, что город XIX века мало чем отличается от города XVII века. Город XVII столетия разделялся обыкновенно на три части: собственный город или крепость, посад и слободы. В собственном городе находились: городская площадь, соборная и другие церкви, таможенный и кабацкий двор, казенный погреб для хранения зеленой (пороховой) и пушечной казны, земская изба, съезжая изба, губной двор, воеводский двор, тюрьма и святительский двор. Постройки городские – деревянные, крытые почти везде соломой. По внешнему виду, этот город – та же деревня, только крупнее. То же самое можно сказать о городе-деревне XIX века: те же площадь, собор, полицейское управление с думой и казначейством, заменившие воеводскую, земскую и съезжую избы, те же деревянные, крытые соломой постройки; те же огороды, те же плетни, те же не мощенные, заросшие травой улицы. По статистическим данным

⁶ Геллер М.Я. История Российской империи: В 3 т.-Т.2. - М: МИК, 1997г. (Самарская ОУНБ). – С. 63.

о состоянии городов Российской Империи, составленным в 1825 году, оказалось, что из 42 губернских городов только в двух Одессе и Вильне городских построек больше, чем деревянных и то, потому, что в Одессе дерево дороже камня. В Петербурге деревянных построек в два раза больше, чем каменных, а в Москве – в 2,5 раза, в Самаре же на одну каменную постройку приходилось 784 деревянных!⁷

Практически такое положение городов просуществовало вплоть до городской реформы 1870 года, хотя предпосылки проведения этой реформы возникли ещё при Николае I.

В начале 40-х годов появляются некоторые симптомы развития экономики, капиталистического хозяйства и производства в России, вследствие чего возникла необходимость кардинально изменить городское хозяйство. Была произведена ревизия во всех городах с целью, узнать настоящее положение городов и собрать материал для нового Городового положения. В результате, для Петербурга было выработано совершенно необычное положение, которое прошло через Государственный совет, и было утверждено императором. По этому положению была восстановлена несуществующая в действительности общая городская дума. Вместо прежнего деления на шесть сословий было установлено новое деление на пять городских сословий:

1. Потомственные дворяне с недвижимым имуществом.
2. Личные дворяне и разночинцы (чиновники).
3. Сословие купцов.
4. Мещан.
5. Цеховых ремесленников.

Все эти сословия имели право выбирать «общую думу». Она состояла из 750 гласных (по 150 человек от каждой сословной группы).⁸ Эта дума должна была выбирать исполнительный орган – «распорядительную думу», которая занималась городским хозяйством. Во главе думы по-прежнему стоял городской голова, который избирался всеми сословиями. В сущности, это положение не представляло собой ничего особенно нового в

⁷ История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – начало XX в. / [Сост. Мироненко С. В.]. - М.: Политиздат, 1991г. (Самарская ОУНБ). - С.35.

⁸ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. Изд. 2-е, испр. и доп. М., «Высшая школа», 1968г. (Самарская ОУНБ). - С.386.

сравнении с екатерининским законодательством. Тем не менее, на этом примере видно, что, когда наступают новые веяния, происходит движение вперёд, правительство так же начинает реагировать и принимать «какие-то меры».

Как итог следует отметить, что реформы Николая 1 способствовали формированию продуманной системы всестороннего вмешательства государства в культурную, экономическую, общественно-политическую жизнь страны.

1.3. Городовое положение Александра II (16 июня 1870 года)

В апреле 1861 года на должность министра внутренних дел назначается Валуев П. А. и в этом же году он предлагает реформировать общественное управление в других городах на началах, принятых для Петербурга. В декабре 1861 года высший государственный орган поддержал это предложение, но окончательное решение было выдвинуто лишь после модификации Санкт-Петербургского городского положения 1846 года.

Первым практическим шагом по подготовке реформы явилось циркулярное распоряжение министра внутренних дел губернаторам (26 апреля 1862 г.) о создании в губернских и иных городах особых комиссий, которые должны были представить свои «предложения» по поводу главных оснований проектируемой правительством реформы. Когда Министерство внутренних дел получило все эти работы, оно сделало из них сводку и на основании её и сведений об устройстве городского самоуправления на западе выработало общий проект, который был готов в 1864 году. Затем он был рассмотрен бароном Корфа (главный управляющий кодификационным отделом), он внёс в проект существенные поправки и 31 мая 1866 года он был внесён в Государственный Совет. Но через несколько дней – 4 апреля последовал выстрел Каракозова, в результате чего Государственный Совет оставил дело без рассмотрения, и оно пролежало так целых два года. Затем уже при новом министре – Тимашеве, Государственный Совет возвращает ему проект Валуева для ознакомления, и в 1869 году Тимашев вносит его в Государственный Совет без существенных изменений. Так как этот проект был составлен без участия представителей город-

ских обществ, то было решено пригласить их для обсуждения. Однако, эта комиссия изменила проект не в лучшую сторону, а в худшую: был устранён самый главный элемент проекта Валуева – всесословное избирательное право, а вместо него была введена прусская классовая система.⁹

Таким образом, 1/3 состава городской думы ставилась в зависимость от выбора нескольких десятков богатых людей, другая – от выбора некоторой группы лиц «среднесостоятельных» и только 1/3 отдавалась на долю многолюдной городской ценовой мелкоты.

На таких основаниях наконец-то был выработан новый проект, который в Государственном Совете был обсуждён и при участии двух столичных городских голов 16 июня 1870 года был принят.

Систему органов городского общественного управления составляли:

1. Городское избирательное собрание.
2. Городская дума (распорядительный орган).
3. Городская управа (исполнительный орган).

Такая структура органов практически была распространена на всей территории империи, кроме Финляндии, Прибалтики и ряда других областей.

Городские думы имели право собираться в течение всего года по мере накопления дел. Численность заседаний городской думы законодательно не ограничивалась, да и сбор городской думы не представлял собой никаких технических проблем. По положению 1870 года, формально думе предоставлялось право самообложения, которое на деле было ограничено: в её распоряжении находились не все источники городского обложения, а только определённые, строго нормированные и в законе перечисленные. «Этими источниками» являлось, прежде всего, недвижимое имущество, дома, которые могли облагаться по закону не выше 1% со стоимости, которая определялась самими же гласными думами и они же были заинтересованы в уменьшении этой стоимости, особенно крупных зданий, так как они чаще всего и являлись их владельцами. Затем, другой ис-

⁹ Захарова Л.Г. О личном факторе в истории: роль императора Александра II в проведении великих реформ 60-70-х годов XIX века в России. - М.: Изд-во Московского ун-та, 1984г.-С.101.

точник городских доходов составляла торговля и промышленность, т.е. те торговые свидетельства, патенты на торговлю и те торговые документы, которые облагались определённым сбором в казну, причём сумма не должна была превышать известного процента того обложения, которое налагалось на них казной.¹⁰

Таким образом, количество даваемых средств отражалось и на самостоятельности городского управления, потому что какое же это право самообложения, если оно так строго нормировано законом и не даёт возможности сообразоваться с нуждами городского хозяйства и благоустройства. Но ещё больше неудобств, приносило то, что расходы городского самоуправления на свои нужды были ограничены и шли не на удовлетворение интересов населения, а на правительственные нужды (содержание местного гражданского управления, городской полиции и т. п.). На исполнение этих обязанностей уходила приличная сумма денег, а на удовлетворение культурных нужд городского хозяйства и благоустройства, в особенности народного просвещения и медицины, расходы были не значительные.

Что же касается городской управы, то её члены избирались думой, а лица, избранные на должность городского головы (председателя управы), утверждались в губернских городах министром внутренних дел, а в других – губернатором.

Городские головы двух городов Санкт-Петербурга и Москвы утверждались непосредственно императором. В обязанности управы входило руководство делами городского хозяйства, разработка проектов смет, взимание и расход городских сборов на установленные думой основаниях. Управа была подотчётна в своих делах перед думой, но в чрезвычайных случаях городской голова мог распорядиться единолично, правда с последующим уведомлением об этом членом управы. Городской голова вместе с управой обладал правом обжалования незаконных постановлений думы. Для руководства конкретными отраслями городского хозяйства или в каких-либо особых случаях дума по представлению управы могла учреждать исполнительные комиссии, подчинявшиеся городской управе. Должностные

¹⁰ История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – начало XX в. / [Сост. Мироненко С. В.].- М.: Политиздат, 1991г. (Самарская ОУНБ). – С. 297.

лица городского самоуправления не были государственными служащими, за исключением городского секретаря в губернских городах, имевшего звание докладчика в «губернском по городским делам присутствии».

Область действий городских органов строго ограничивалась пределами города и территорией, однако не было чёткого разграничения компетенции между городским самоуправлением и полицейским управлением, поэтому самоуправление находилось в прямой зависимости от полиции. По проектам обязательных для жителей города постановлений думы, управа должна была получить заключение начальника местного полицейского управления.¹¹

Властные полномочия городского самоуправления также ограничивались: все постановления городских дум, касающиеся населения, просматривались губернатором, который мог в двухнедельный срок остановить их исполнение, как незаконных. Важнейшие из постановлений, касавшиеся, например, изменений планов городов, отчуждения принадлежащих городу земель, получения крупнейших займов, поручительства от имени города и установления новых сборов, утверждались центральным правительством или соответствующим министерством. Также контроль распространялся и на сметы городского управления, которые утверждались губернатором. Для рассматривания губернаторских протестов, а также споров между городскими общественными управлениями и правительственными, земскими и сословными учреждениями был создан коллегиальный орган – «губернское по городским делам присутствие», состоявшее из представителей губернской администрации, городского самоуправления и чиновников судебного ведомства. Высшей инстанцией контроля над всеми городскими органами и губернаторами являлся Сенат. Туда подавались жалобы на незаконность постановлений городской думы, уже утверждённых министром внутренних дел или губернатором, а

¹¹ История России XIX – нач. XX в. Под ред. Федорова В. А.; Моск. гос. Университет им. М. В. Ломоносова, Ист. фак.- М: Зерцало, 1998г. (Самарская ОУНБ). - С.76. Каменский А. Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в.: Опыт целост. анализа; Рос. гос. гуманит. ун-т - М: РГГУ, 1999г. (Самарская ОУНБ). - С.112.

также жалобы на неправильные распоряжения губернатора или высших административных властей.¹²

В задачи городского самоуправления входили в основном культурно-хозяйственные дела: внешнее благоустройство города (согласно утверждённому правительственными властями плану), содержание городских коммуникаций, попечение о благосостоянии городского населения (народное продовольствие, здравоохранение, принятие мер против пожаров, содержание больниц, театров, библиотек, музеев и т. д.), забота о народном образовании и прочее.

Городовое положение 1870 года далеко ушло от первоначальных замыслов правительства, полностью ориентированного на петербургский образец, тем не менее, и само Городовое положение 1846 года, и опыт деятельности Петербургской думы, пробудившей общественный интерес к проблеме самоуправления, и даже дискуссия в правительственных инстанциях по поводу столичной думы о допустимых формах представительства в самодержавном государстве всё это безусловно сыграло определённую роль в формировании политической культуры общества, оказало непосредственное влияние на дальнейшее развитие процессов, связанных с зарождением и становлением местного самоуправления в России.¹³

Подводя итог можно точно сказать, что самоуправление городам так и не было дано. По-прежнему городское общество и его выборные контролировались правительственной властью, мешая городским органам принимать решения необходимые в той или иной ситуации. Но также можно сказать, что высшие правительственные органы не смогли жёстко проконтролировать создание органов и наделение их функциями, которые были записаны в законодательстве (правление Александра I и Николая I). От этого и появлялись в городах органы, занимающиеся «всем», но только не городским хозяйством. Реформа 1870 года послужила толчком к торгово-промышленному развитию городов, она закрепила систему ор-

¹² Клокман Ю. Р. Социально-экономическая история русского города. Вторая половина XVIII в. М., «Наука», 1967г. (Самарская ОУНБ). – С. 345.

¹³ Ключевский В. О. Сочинения в 9-ти томах. Т.4(Ч. 4,5). Под ред. Янина В. Л.- Мысль, 1987г. Ч. 4. 1989г., Ч. 5. 1989г. 476с. (Самарская ОУНБ). – С.98.

ганов городского общественного управления. Одним из результатов реформ Александра II являлось приобщение общества к гражданской жизни. Но после реформы городского самоуправления у провинциальных городов возникла новая проблема – по закону часть доходов направлялась на содержание правительственных учреждений, полиции и других государственных структур. Из-за этого они испытывали некоторые трудности в решении городских проблем. Тем не менее, можно сказать, что этот период сыграл большую роль для проведения городской «контрреформы» 1892 года, а также становления «настоящего самоуправления» в городах.¹⁴

1.4. Городское хозяйство при Александре III

Правление Александра III можно характеризовать, как «период контрреформ». «Городская контрреформа» преследовала, прежде всего, такие цели, как: ослабить выборное начало, сузить круг вопросов, решаемых органами государственного самоуправления, и расширить сферу правительственных полномочий. 12 июня 1890г. было издано новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», направленное на усиление в земствах дворянского элемента и резкое сокращение представительства от крестьян. Компетенция земств еще более ограничивалась, а административный контроль над ними усиливался. Уменьшался ценз для дворян, и увеличивалось количество дворянских гласных. По новому положению вместо прежней курии землевладельцев, куда входили землевладельцы-дворяне и землевладельцы-буржуа, учреждалась дворянская курия. В состав курии городских сословий наряду с представителями буржуазии, как было прежде, уже не входили дворяне-домовладельцы, проживавшие в городах. Теперь эта курия включала лишь буржуазные элементы города. Крестьянство совсем лишалось выборного представительства. Крестьяне могли выбирать только кандидатов. По земской контрреформе все решения утверждал губернатор или министерство внутренних дел. Также губернатор мог отменить любое из решений земств. После утверждения нового положения о земствах, по-

¹⁴ Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М.: Высш. школа, 1993г. (Самарская ОУНБ). – С. 445-446.

влекло за собой изменение в судьбе городского самоуправления. 11 июня 1892 года вышло «Городовое положение». Согласно новому Городовому положению, имущественный ценз, дававший право участвовать в выборах, повышался.

Малоимущие слои населения отстранялись от участия в городском управлении. Избирательные права в городские думы получили преимущественно владельцы недвижимого имущества в городе, владельцы торговых и промышленных предприятий, имевшие купеческие свидетельства. В результате число избирателей в Москве, например, сократилось в три раза. По «Городовому положению» расширилась власть городского головы, он получал чины и ордена и считался на государственной службе.

Из законодательства изымалось положение о том, что городские думы и управы действуют самостоятельно. Закреплялось вмешательство царской администрации в их дела. Правительство получало право не утверждать официально избранного городского голову – председателя городской думы. Количество заседаний думы ограничивалось. Таким образом, городское самоуправление было по сути дела превращено в разновидность государственной службы.¹⁵

ВОПРОСЫ К ГЛАВЕ 1

1. Первые попытки установки правил городского хозяйства в России.
2. Городское устройство 17 века.
3. Реформы Александра I.
4. Городовое положение 1870 года.
5. «Городская контрреформа» Александра III.
6. Основные этапы развития городского хозяйства в России до 20 века.

¹⁵ История России XIX – начало XX века/ Под ред. В.А.Федоров, В.И.Моряков, Ю.А.Щетинов. – М.: ТК «Велби», ЗАО «КноРус», 2006. – С.18-19.

ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ ЖКХ В РОССИИ В XX ВЕКЕ

2.1. Городское хозяйство при Николае II

С начала XX века на государственном уровне велся поиск способов разрешения жилищной проблемы без массового строительства новых объектов. Наибольшей активности этот поиск достигает во время столыпинских реформ 1906–1911 годов. По инициативе П.А. Столыпина был принят закон «О праве застройки», являющейся одним из первых жилищных нормативных актов в России. О прогрессивности этого закона говорит тот факт, что он некоторое время действовал и при советской власти, а позднее в переработанном виде вошёл в Гражданский кодекс СССР.

Ситуация в стране кардинально изменилась с началом 1-ой мировой войны. В это время происходит значительный отток капитала (в том числе предназначенного для жилищного сектора) в военную промышленность¹⁶. Многие города, особенно крупные, приходят в упадок. Практически все системы городского хозяйства оказались разрушенными, а население бежало за границу, на юг или влачило жалкое существование и просто вымирало¹⁷. Жилищную нужду усугубляет массовый приход беженцев из районов военных действий и использование жилищного фонда для госпиталей, казарм и других военных целей. Естественно, в этих условиях владельцы доходных домов (а такие дома составляли на тот момент большую часть жилищного фонда) увеличивали тарифы на коммунальные услуги. Царское правительство вынуждено принять закон о запрете на повышение квартплаты в связи с военным положением. Следствием замораживания квартплаты в условиях роста цен стало повсеместное прекращение ремонтных работ в домах. В результате к моменту прихода к власти большевиков жилищный

¹⁶ Яковлев М. «История жилищно-коммунального хозяйства России». URL: <http://gs-servers.com/История+жилищно-коммунального+хозяйства+России-11040805.html> (дата обращения 03.02.2012).

¹⁷ История ЖКХ. URL: http://www.ekagorod.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=56:historyzkh&catid=18 (дата обращения 03.02.2012).

фонд подвергся значительному износу, а жилищная нужда стала просто катастрофической¹⁸. Именно в это время происходило массовое заселение бедноты в квартиры обеспеченных граждан, в результате чего преобладающим стало коммунальное заселение. Квартплата была отменена, так как деньги полностью обесценились, а никаких услуг жителям городов не предоставлялось. Жилой фонд фактически был брошен на произвол судьбы.

2.2. Состояние ЖКХ в период НЭПа

В результате последствий Первой мировой войны, октябрьского переворота и гражданской войны к 1917 г. губернии и города оказались в плачевном состоянии.

В 1919 г. VII Всероссийским съездом Советов был принят официальный курс на децентрализацию управления городским хозяйством по вертикали и по горизонтали. Величина квартирной платы устанавливалась по "классовому признаку": рабочие за квадратный аршин площади платили 10-40 коп., люди свободных профессий – 1-2 руб., нетрудовые элементы -- 3-10 руб., семьи красноармейцев от квартплаты были освобождены. В качестве административной единицы было предложено считать территориальные общности населения, присвоив им независимо от размера единое название "коммуна". Их хозяйственная деятельность была обозначена как "коммунальное хозяйство", а отделы местных Советов, руководившие ими, были названы коммунотделами. Все эти термины быстро вошли в жизнь¹⁹. Следует отметить, что процесс "собирания коммун" касался исключительно хозяйственников.

В 1920 г. В.И. Лениным был подписан декрет "Об отмене квартплаты". В результате этого, (по данным коммунальных журналов тех лет) в Москве за период отмены квартплаты обветшало 11,5 тысячи жилых зданий, и пришло в полную негодность 6,8 тысячи домов с более чем 40 тысячами квартир. Пол-

¹⁸ Реформы Николая 1. URL: <http://fb.ru/article/37673/reformy-nikolaya>

¹⁹ Матеров Л. Н. Управление ЖКХ: вчера, сегодня, завтра. URL: http://www.up.mos.ru/1_zkh.htm (дата обращения 03.02.2012).

ная бесплатность жилья и всех коммунальных услуг отрицательно отразилась на состоянии жилого фонда.

Попытка восстановить оплату уже в 1921 г. выявило устойчивое нежелание основной массы населения оплачивать текущий ремонт, эксплуатацию и коммунальные услуги. Тогда было принято решение, назначив плату чисто символическую, увеличивать ее с каждым годом на 50 %, постепенно "приучая" жителей к необходимости этих расходов²⁰.

15 марта 1921 года X съездом РКП(б), была принята Новая экономическая политика (НЭП) сменив политику «военного коммунизма», проводившуюся в ходе Гражданской войны.

Суть НЭПа заключалась в частичном возврате к рыночным механизмам, допущении различных хозяйственных укладов в городе и на селе, а также в проведении успешной финансовой реформы и восстановлении твердой российской валюты (червонца)²¹. Эпоху НЭПа можно считать первым масштабным и конструктивным опытом реформирования жилищно-коммунального хозяйства в России.

Для разрешения жилищной проблемы советское правительство сделало ставку на передел существующего жилищного фонда. Понятно, что такой массовый передел невозможен без национализации жилья, которая и была произведена. В свою очередь, национализация привела к окончательному исчезновению в жилых домах хозяина, заинтересованного в качественной их эксплуатации. В первый же год такой политики ситуация с техническим состоянием жилищного фонда усугубилась настолько, что даже в подцензурной советской прессе не характеризовалась иначе как «разруха» и «катастрофа»²².

В апреле 1920 года в структуре НКВД (Народного Комиссариата Внутренних Дел – правопреемника царского МВД как главного хозяйственного ведомства), создаётся Главное Управление коммунального хозяйства (ГУКХ), которое и взяло на себя функции координатора восстановления жилья и комму-

²⁰ Корчагин Ю. А. Современная экономика России. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2008. – С.105.

²¹ Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. Вторая половина XIX века. М., 1998г. (Библиотека института). – С.79.

²² Местное самоуправление в России XII- XX века. Еремян В. В., Федоров М. В. – М., Новый Юрист, 1998г. (Библиотека института). – С.67.

нальных объектов в городах. Основными задачами ГУКХ являлись:

- ограничение вмешательства партийных органов в управление и эксплуатацию жилых зданий,
- поддержка инициативы населения по восстановлению и сохранению жилья,
- профессионализация управления.

Определенное экономическое оживление и некоторое упорядочение общественной жизни создали условия для возрождения крупных городов и восстановления жилищного фонда, коммунальных систем. Стали допускаться к эксплуатации жилья различные формы собственности на жилье и коммунальные объекты, восстановлена квартплата за пользование жилищно-коммунальными услугами.

Постановлением СНК РСФСР от 8 августа 1921 местным Советам разрешалось передавать государственные жилые дома в долгосрочную аренду коллективам жильцов при условии обязательного проведения собственниками необходимых ремонтов. Право собственности не распространялось, впрочем, на землю, которая оставалась в государственной собственности и могла быть лишь взята в аренду²³.

Право собственности распространялось лишь на небольшие дома, в отношении же остальных действовал декрет «О жилищных товариществах», введенный в 1922 году. По этому декрету многоквартирные дома передавались в долгосрочную аренду создаваемым в них жилищным товариществам. Поскольку создание жилтовариществ было добровольным, НКВД озаботился способами стимулирования инициативы населения. Стимулы были достаточно весомыми: члены жилтовариществ не только были защищены от административного выселения и «уплотнения», но и имели право на внеочередное получение жилья внутри кооператива. Также для членов товариществ,

²³ Миронов Б. Н. Русский город в 1740-1860-е годы: демографическое, социальное и экономическое развитие / АН СССР, Ин.- т истории СССР, Ленинградское отделение - Л.: Наука, 1990г. (Самарская ОУНБ). - С.123

предполагалась возможность последующего выкупа занимаемых помещений, причём с большой рассрочкой²⁴.

Однако жилищные товарищества достигли своей цели лишь отчасти, поскольку не могли стабилизировать своё финансовое положение из-за замороженных и заниженных государственных тарифов на коммунальные услуги. В 1924 году было издано Постановление ЦИК и СНК «О жилищной кооперации», наметившее переход от жилтовариществ, являвшихся чем-то средним между кооперативами и административными органами, к полноценной жилищной кооперации с традиционной для кооперативов паевой системой платежей.

Из нескольких форм объединений жителей, установленных в упомянутом Постановлении, наибольшее распространение получили жилищно-арендные кооперативные товарищества (ЖАКТы), использующие «для удовлетворения жилищной нужды и в целях хозяйствования» существующие многоквартирные дома, принадлежащие местному Совету и переданные коллективу жильцов в аренду. Успех ЖАКТов заключался в том, что их членами вносились дополнительные паи, позволявшие выделять в кооперативе особый жилищный фонд, сдававшийся в аренду «лишенцам» по рыночным ценам и приносивший товариществу вполне ощутимый доход.

Стоит отметить, что управляющие в ЖАКТах не избирались, а нанимались, и занимать место управляющего имели право лишь окончившие специальные курсы в НКВД. Таким образом, управление многоквартирными домами во времена НЭПа было полностью профессиональным, существовала развитая система подготовки кадров²⁵.

К 1925 г. большевистское правительство было вынуждено признать ведущую роль местного самоуправления в восстановлении разрушенного хозяйства и необходимость децентрализации власти. Подъем экономики в период НЭПа увеличил доходы местных Советов за счет налогов и платы за услуги. Возрождался широкий спектр форм собственности: государственной, муниципальной, кооперативной и личной. Заметный рост

²⁴ Нардова В. А. Правительство и проблема городского самоуправления в России середины XIX века. Изд. – во «Лики России», СПб., 1996г. (Библиотека института). - С.245.

²⁵ Платонов С. Ф. Полный курс лекций по русской истории. – СПб., Литера, 1999г. (Самарская ОУНБ). – С.89.

личной формы собственности наблюдался в жилищной сфере. Основой привлечения предприятий различных форм собственности к эксплуатации городского хозяйства стал принцип «не доход, но польза». К середине 20х годов в различных городах России демуниципализации подверглось от 30% до 90% жилищного фонда²⁶.

В 1926 – 1928 гг. были приняты важные решения по введению обоснованной системы оплаты за жилье и коммунальные услуги, которая являлась сравнительно прогрессивной для того времени, так как учитывала не только количество жилья и потребляемых услуг, но и качественные параметры жилых помещений, а также уровень дохода жителей. Развивались децентрализованные системы коммунального управления и жилищные товарищества, что было вполне целесообразным в рамках существующего государственного строя.

К 1927 году в результате успешной деятельности ГУКХ НКВД жилищно-коммунального хозяйства Советской России было восстановлено. Развитие ЖКХ продолжалось бы и дальше, если бы курс правящей партии не переменялся в сторону отказа от НЭПа. В 1927 году ликвидируются Комитеты содействия жилищному рабочему строительству, представлявшие собой ассоциации ЖАКТов и других жилищных объединений. Начинается кампания по «выдвиженчеству» и «орбочиванию» органов коммунального хозяйства²⁷.

2.3. Развитие ЖКХ в период с 30-х по конец 80-х г. XX века

В 1930 г. начался процесс централизации управления хозяйством страны и как следствие – монополизация рынка услуг. Оставив в качестве демократической декорации Советы народных депутатов и министерства (исполкомы), партия фактически полностью взяла бразды правления в свои руки. Хозяйственный профиль, потеря или приобретение функций, миграция населения и его демографический состав и т.д. – все определя-

²⁶ Административно-правовой резерв развития жилищно-коммунального хозяйства России. URL: <http://www.rags.ru/akadem/all/26-2003/26-2003-35.html> (дата обращения 03.02.2012).

²⁷ Рогов В. А. История государства и права России IX- нач. XX веков. М.: Зерцало: ТОО «Теис», 1995г. (Самарская ОУНБ). – С.230.

лось Центром и в интересах Центра²⁸. Формальное существование колхозно-кооперативной формы собственности на селе ничего не решало, так как служило лишь пропагандистским прикрытием тоталитарной сути государства. Административные методы управления стали преобладать и в жилищной сфере. Расторгаются договоры аренды жилых домов, в том числе и для ЖАКТов. Проводится «упрощение» органов коммунального хозяйства, а позднее и их ликвидация.

Структура управления ЖКХ строится по принципу двойного подчинения: министерству и местным органам власти. Предприятия отрасли лишаются самостоятельности, их руководители вынуждены выполнять прямые оперативные распоряжения городских властей.

Дееспособность данной системы основывалась на праве директивного централизованного распределения ресурсов и неэкономического принуждения. Все сколько-нибудь значимые вопросы развития и содержания систем жилищной сферы решались в Москве или столицах союзных республик. Это касалось как вопросов выделения средств на строительство зданий или системы очистных сооружений, так и вопросов проведения капитального ремонта жилого дома или асфальтирования участка городской улицы.

Тарифы на оплату жилищно-коммунальных услуг имели чисто символическое значение и не отражали сути экономических процессов в данной сфере. Финансирование организаций жилищного хозяйства осуществлялось преимущественно в виде бюджетных дотаций преимущественно из общественных фондов потребления в виде дотаций, покрывающих убытки предприятий, убыточность же обосновывается необходимостью обеспечить население доступными услугами.

Дотационность предприятий не стимулировала к снижению затрат, повышению качества обслуживания, внедрению научно-технических достижений. Экономические рычаги сдерживания роста стоимости услуг были полностью заменены административным управлением подотраслей ЖКХ. Правовая, экономическая, организационная и техническая системы управления этой сферой оказались в зоне кризиса при огром-

²⁸ Рындзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. М., Изд.-во Академия наук СССР, 1958г. (Самарская ОУНБ). – С. 127.

ном объеме неудовлетворенного платежеспособного спроса на жилье и коммунальные услуги²⁹.

Законом от 17 октября 1937 г «О сохранении жилищного фонда и улучшения жилищного хозяйства в городах», принятым ЦИК и СНК СССР, общий контроль за техническим и санитарным состоянием жилого фонда (независимо от принадлежности) был возложен на местные Советы. В свою очередь, местные советы управляли и несли ответственность за сохранение только того жилого фонда, который находился в их ведении, а за сохранность жилого фонда, находящегося в ведении государственных предприятий, организаций и учреждений, - эти предприятия, организации и учреждения.

Для осуществления возлагаемых на местные Советы функций в отношении жилищного хозяйства в его составе действовали управления жилищного хозяйства. В крупных и больших городах жилищные управления состояли в непосредственном ведении исполкома Совета депутатов трудящихся на правах его самостоятельного управления или отдела, а в остальных городах они входили в состав отделов коммунального хозяйства.

В то же время советская система остро нуждалась в крупных промышленных центрах городского типа, и потому уже в 30-е годы города получают определенное развитие и тенденция урбанизации, ослабевшая в послереволюционный период, опять стала набирать силу.

К 1940 г. удельный вес городского населения составил уже 33% от общей численности населения страны. Получило определенное развитие и жилищно-коммунальное хозяйство, но это развитие касалось, прежде всего, крупных столичных городов.

Период 40-х годов характеризовался громадными разрушениями во время Отечественной войны 1941-1945 гг. и восстановлением разрушенного хозяйства, в том числе жилищного фонда и коммунальных объектов, в 1946-1950 гг. Уровень жилищно-коммунального и бытового обслуживания населения оставался низким, а обеспеченность жильем составила в 1950 г. всего лишь 7 кв.м. общей площади на душу населения, что соответствовало уровню жилищной обеспеченности в 1917г. и явно не отвечало потребностям.

²⁹ Чернышов Л.Н. Формирование рыночных отношений в ЖКХ. М., 1996. С. 32.

В 50-е годы начался самый длительный и достаточно последовательный этап развития жилищной сферы и коммунальных систем в советское время, который по неумолимой логике истории оказался завершающим этапом функционирования советского государства.

Наиболее характерной чертой в данной области была тенденция урбанизации, которая с некоторыми естественными колебаниями сохранилась вплоть до начала 90-х годов, когда бурные процессы перестройки затормозили урбанистические процессы. Так, если в 1859 г. удельный вес численности городского населения в общей численности страны составил 5,7%, в 1897 г. – 13, в 1940 г. – 33, то в 1990 г. – 66%, т.е. две трети населения страны стало проживать в городах, а городской образ жизни стал преобладающим³⁰. Уже в первой половине 50-х годов было начато строительство добротных зданий, которые возводились в первую очередь в Москве, Ленинграде и столицах союзных республик. Но в целом по стране объемы вводимого жилья были незначительны и не решали жилищную проблему, которая заметно обострилась в середине 50-х годов, когда жители сельской местности, получив право выбирать себе место жительства, ринулись в крупные города.

После принятия в 1957 г. Постановления ЦК КПСС «О переходе к типовому проектированию и строительству» в стране начался строительный бум. Возникали новые города, расширялись действующие, активно сооружались объекты городского хозяйства. Именно на этом этапе возникла новая технология индустриального домостроения, предусматривающая производство строительных деталей и конструкций в заводских условиях и достаточно быстрый монтаж зданий на строительной площадке. Указанная технология и громадный объем привлеченных ресурсов позволили существенно нарастить объемы строительного производства и довести среднюю обеспеченность жильем в городах страны до 10 кв.м. в 1966г. и до 15,5 кв.м. в 1980 г³¹.

³⁰ Материалы по истории СССР. Для семинарских и практических занятий. Под ред. Горского А. Д. М.: Высш. шк., 1985г. Выпуск 4: Социально-экономическое развитие России в первой половине XVIII века. 1988г. – С.17.

³¹ Хрестоматия по истории СССР, 1861-1917/ Под ред. В.Г. Тюкавкина. – М.: Просвещение, 1990. – С. 63-64.

В 50-70-е гг. Минжилкомхоз РСФСР неоднократно обращался в Правительство с предложениями о необходимости повышения оплаты жилья как одного из источников покрытия затрат предприятий, производящих жилищно-коммунальные услуги, однако низкая квартплата, являясь одним из основных завоеваний социализма, так и не менялась с 1926 г. Многочисленные попытки реформирования отрасли сводились, как правило, к совершенствованию структуры управления, внедрению АСУ, привлечению градообразующих предприятий к проблемам эксплуатации и содержания жилья, изысканию средств на эксплуатацию путем перераспределения средств общественного фонда потребления³².

ВОПРОСЫ К ГЛАВЕ 2

1. Кризис городского хозяйства начала 20 века.
2. Решение VII Всероссийского съезда Советов и его цели.
3. Суть НЭП в городском хозяйстве.
4. Централизация городского хозяйства 30-х годов.
5. Развитие городского хозяйства после Великой Отечественной Войны.
6. Переход к типовому проектированию и строительству в 1957 году.

³² Матеров Л. Н. Управление ЖКХ: вчера, сегодня, завтра. URL: http://www.up.mos.ru/1_zkh.htm (дата обращения 03.02.2012).

ГЛАВА 3. РЕФОРМА ЖКХ В XXI ВЕКЕ

3.1. Причины реформирования ЖКХ

Вопрос о необходимости проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства приобрел актуальность в начале 90-х годов. Подавляющее господство государственной собственности, высокая централизация управления, искусственная монополизация и значительная дотационность этой сферы сформировали искаженную мотивацию поведения всех субъектов взаимоотношений и обусловили общую неэффективность функционирования жилищно-коммунальной сферы³³.

До проведения реформы примерно 98 % расходов по содержанию и развитию жилищно-коммунальной сферы отрасли приходилось на бюджет министерств, ведомств, предприятий или организаций, в чьем ведении находились объекты ЖКХ. Почти полная финансовая зависимость жилищно-коммунальной сферы от бюджета, а также соответствующих ведомств и предприятий крайне негативно сказывалась на ее работе и из-за остаточного выделения средств, а так же из-за незаинтересованности в их рациональном использовании.

Огромные убытки предприятий ЖКХ были обычным явлением. Немалые финансовые трудности испытывали бюджеты территорий и ведомств. Расходы, на жилищно-коммунальную сферу составляли от 30 до 70%³⁴ бюджетов многих территорий, городов и муниципальных образований, что затрудняло работу по обеспечению социальных потребностей населения, а также развитию экономики.

Предприятия промышленности, сельского хозяйства, строительства и других отраслей хозяйства, на балансе которых находилось жилищно-коммунальное хозяйство, вынуждены были заниматься несвойственными им функциями. Расходовались трудовые, материальные и финансовые ресурсы, которые с

³³ Аналитическая записка "Жилищно-коммунальная реформа: тенденция развития и проблемы реализации на муниципальном уровне" Совет по местному самоуправлению в РФ URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/SP3/12.htm> (дата обращения 03.02.2012).

³⁴ Максимова Н.С. Реформа жилищно-коммунальной сферы – важнейший резерв укрепления финансов России // Журнал руководителя и главного бухгалтера – 2001-№5. – С. 57.

большей отдачей могли быть использованы для развития и совершенствования производства, повышения его эффективности.

Необходимо учитывать, что для обеспечения нормативного срока службы зданий необходим их регулярный и своевременный ремонт. В СССР объёмы капитального ремонта жилья полностью соответствовали нормам технического содержания жилых домов, обеспечивая их сохранность на период не менее их 100-летней эксплуатации. С начала экономических реформ в России 1990-х годов инвестиции в основные фонды были резко сокращены³⁵. Из-за резкого сокращения ремонта произошло нарастание объёма ветхого и аварийного жилья.

К началу 2000г. степень износа основных фондов коммунального хозяйства составила: по теплоснабжению – 56,7 %, водоснабжению – 54 %, электрических сетей – 68 %. Ежегодный объём инвестирования в развитие коммунального хозяйства сокращается на 15-16 %.при росте инвестиций в экономику в целом на 4,5 %³⁶.

По состоянию на 2010 год в целом по ЖКХ нормативный срок отслужили более 60 % основных фондов³⁷. Более 290 млн. кв. м (11 % всего жилищного фонда) нуждаются в неотложном капитальном ремонте и переоборудовании квартир в отдельные, 250 млн. кв. м (9 %) – в реконструкции. Из года в год увеличивается ветхий и аварийный фонд с износом более 60 %. Только за последние 5 лет по ветхости выбыло около 40 млн. кв. м жилья. Около 20 % городского жилищного фонда не благоустроено, в малых городах России каждый второй дом не имеет инженерного обеспечения³⁸.

Следует отметить отсутствие возможности координации работы и маневрирования ресурсами в результате повсеместной ведомственной разобщенности жилья и коммунальной сети.

³⁵ Проблема ЖКХ и рациональность мышления. – Точка.ру. URL: http://rexstar.ru/uploads/content/lib_789676bc72c5a2e22e65045ab2763e60.pdf (дата обращения 03.02.2012).

³⁶ Дронов А.А. О состоянии ЖКХ России и перспективах его реформирования. // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ -№6-7-2001. – С.35

³⁷ Д.Медведев: Более 60% фондов в ЖКХ отслужили свой срок // РБК. – 23.11.2010. URL: <http://top.rbc.ru/politics/23/11/2010/503726.shtml> (дата обращения 03.02.2012).

³⁸ Матеров Л. Н. Управление ЖКХ: вчера, сегодня, завтра. URL: http://www.up.mos.ru/1_zkh.htm (дата обращения 03.02.2012).

Поэтому в устранении всех этих негативных явлений, а значит в реформировании ЖКХ, была заинтересована, прежде всего, сама отрасль, а также другие отрасли и сферы хозяйства, органы государственной власти и бюджеты всех уровней.

Также следует отметить, что в начале 90-х годов тарифы на жилищно-коммунальные услуги поддерживались на чрезвычайно низком уровне и дотировались государством на 90%.

Квартирная плата, включающая платежи граждан за коммунальные услуги, составляла около 2,5% среднего дохода семьи рабочего и служащего, что рассматривалось государством и обществом как одно из важнейших социальных завоеваний. При проведении масштабной либерализации цен в 1992 году было принято решение не затрагивать уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения. Сегодня, некоторые эксперты считают, что был упущен весьма благоприятный момент для формирования механизмов финансирования ЖКХ за счет потребителей и появления мотивации для быстрых и эффективных институциональных изменений в этой сфере. Однако, тогда было принято по-своему обоснованное решение о приспособлении уровня тарифов для частных лиц к динамике роста доходов населения, призванное смягчить резко возросшую нагрузку на семейные бюджеты, вызванную либерализацией цен.

Законом РФ от 24.12.92 № 4218-1 "Об основах федеральной жилищной политики" было определено, что к 1998 г. отрасль ЖКХ должна перейти на полную самоокупаемость³⁹.

В области оплаты жилья и коммунальных услуг предполагалось довести до 100% уровень покрытия затрат на содержание ЖКХ за счет жителей, развивая одновременно систему социальной поддержки малообеспеченных слоев населения путем предоставления им бюджетных субсидий адресного характера на основе добровольно-заявительного механизма их назначения. В качестве критерия должна была использоваться нормативно установленная доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном бюджете и социальная норма площади жилья, установленная для каждого региона.

Согласно Закону РФ "Об основах федеральной жилищной политики" с 1993 г. в России при поэтапном переходе к полной

³⁹ «Об основах федеральной жилищной политики» Закон РФ от 24.12.92 № 4218-1. С.1.

оплате населением жилищно-коммунальных услуг создана уникальная система социальной защиты населения. Низкодходным категориям граждан предоставляются адресные компенсации (субсидии) по оплате ЖКУ⁴⁰.

Но, к сожалению, принцип добровольной, бесплатной и неограниченной во времени приватизации жилья не привел к формированию в России класса собственников-домовладельцев, способных стать движущей силой реформы ЖКХ. Процесс преобразования отношений собственности в жилищной сфере сдерживается отсутствием у жителей стимулов для приватизации собственных квартир (кроме случаев, связанных с необходимостью продажи, обмена или наследования жилья). Владельцы приватизированных квартир (при отсутствии у многих из них реальных возможностей для выполнения этих функций) не желают брать на себя ответственность по содержанию мест общего пользования своих домов. Подавляющее большинство зданий до сих пор находится в муниципальной собственности, даже если значительная часть квартир в них приватизирована⁴¹.

Решение вышеуказанных проблем требует тщательной проработки основных направлений и мероприятий реформы, обоснование экономико-организационного и нормативно-правового механизмов ее практической реализации. И в первую очередь необходимо сформировать класс собственников, заинтересованных и способных брать на себя обязательства по управлению жилыми зданиями.

3.2. Современные способы управления

В целях формирования в нашей стране класса собственников-домовладельцев, способных играть свою роль в механизме ЖКХ, что зафиксировано в ЖК РФ, где прописаны способы управления многоквартирным домом, один из которых собственники были обязаны выбрать:

⁴⁰ Реформа жилищно-коммунальной сферы РФ. URL: http://student.km.ru/ref_show_frame.asp?id=D489380668FB4D9D8E906FC3785835B1 (дата обращения 03.02.2012).

⁴¹ Аналитическая записка "Жилищно-коммунальная реформа: тенденция развития и проблемы реализации на муниципальном уровне" Совет по местному самоуправлению в РФ URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/SP3/12.htm> (дата обращения 03.02.2012).

1. непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;
 2. управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;
 3. управление управляющей организацией.⁴²
- Эти три способа имеют свои преимущества и свои недостатки, указанные в табл. 1.

Таблица 1

Преимущества и недостатки способов управления многоквартирным домом

<u>Преимущества</u>	<u>Недостатки</u>
<i>Непосредственное управление многоквартирным домом</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие расходов на содержание штата ТСЖ или расходов связанных с привлечением к управлению управляющей компании 	<ul style="list-style-type: none"> • Чем больше дом - тем больше может возникнуть проблем с его управлением и разногласий между жильцами
<i>Управление многоквартирным домом ТСЖ</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Собственники дома принимают непосредственное участие в решении основных вопросов. Общее собрание товарищей является высшим органом управления в ТСЖ • ТСЖ имеет возможность самостоятельно выбирать эксплуатирующую компанию и контролировать качество ее работы, может нанимать свой обслуживающий персонал • Возможность сокращать расходы жильцов за счет хозяйственной деятельности ТСЖ 	<ul style="list-style-type: none"> • Число членов товарищества собственников жилья должно превышать 50% от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме. То есть если создать ТСЖ желает большинство жителей дома, то мнение остальных в расчет не берется. Такие граждане должны будут смириться с положением дел. • Более высокие платежи. В ТСЖ необходимо уплачивать обязательные членские взносы. Помимо коммунальных услуг нужно оплачивать работу органов управления, бухгалтера, юриста и т. д. Также необходимы средств-

⁴² Гражданский кодекс РФ.-М.1999. С. 18.

	<p><i>ва для ремонта и облагораживания общего имущества</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Собрать всех членов ТСЖ в определенное время и в определенном месте для решения глобальных вопросов бывает очень трудно.</i>
<p><i>Управление многоквартирным домом с помощью управляющей компании</i></p>	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Способность более оперативно реагировать на изменения внешней среды</i> • <i>Использование новых возможностей для извлечения прибыли от деятельности;</i> • <i>Внедрение и обслуживание систем внутридомовых информационных коммуникаций, - приема телевидения, систем безопасности;</i> • <i>Использование придомовых территорий и мест общего пользования зданий, встроенно-пристроенных нежилых помещений для организации дополнительных услуг (автостоянки, ремонтно-отделочные фирмы и т. п.).</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Дефицит высококвалифицированных кадров</i>

Следует отметить основную проблему, с которой сталкивается большинство собственников-домовладельцев, занимающихся управлением многоквартирным домом и управляющих компаний. Прежде всего – это ежемесячно генерируемые долги перед основными контрагентами из-за низкой платёжной дисциплины жильцов.

Вследствие этого в жилищно-коммунальном комплексе Российской Федерации наблюдается такое масштабное явление

как массовая неплатёжеспособность организаций, управляющих многоквартирными домами, проявляющаяся главным образом в накоплении чрезвычайно больших сумм задолженности данных организаций перед ресурсоснабжающими организациями.

Это означает, что управляющие организации в условиях чрезвычайной инертности и устойчивости сформировавшегося в настоящее время уровня собираемости платежей за ЖКУ не по своей вине попадают без преувеличения в катастрофическую финансовую ситуацию – «ловушку ликвидности».

Также одним из самых болезненных вопросов при заключении договоров с ресурс снабжающими организациями (РСО) для ТСЖ, ЖСК и управляющих компаний является разграничение так называемой эксплуатационной ответственности и определение ее границ. Практика показывает, что для ТСЖ данный вопрос часто становится актуальным при возникновении аварий на сетях, не имеющих отношения к общему имуществу собственников в многоквартирном доме, когда в силу опрометчиво подписанного договора обязанность ремонта указанных сетей возлагается на ТСЖ.

3.3. Перспективы развития ЖКХ

На современном этапе развития, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) сталкивается с проблемой пониженного интереса в сфере инвестиций к своей отрасли. Это вполне логично исходя из существующей практики деятельности управляющих компаний. При постоянном росте коммунальных платежей пропорционального роста качества предоставляемых услуг не наблюдается. Не смотря на различные попытки «государства» стимулировать данный сектор особых улучшений не наблюдается. На основании этого попытаемся проанализировать ситуацию и выявить перспективные пути решения существующей проблемы.

Итак, что мы имеем? Ну, прежде всего стремление «государства» к тому, что бы собственники жилых помещений самостоятельно целиком оплачивали коммунальные услуги, что бы при данной схеме в системе ЖКХ был порядок, а качество предоставляемых услуг было «хорошим».

Данную цель предполагается достичь путем передачи многоквартирных жилых домов под обслуживание управляющих компаний, которые будут за счет средств жильцов наводить порядок и благоустройство, текущий и капитальный ремонты, быть посредниками при оплате за использование энергоресурсов. Совершить выбор управляющей компании предоставляется жильцам обслуживаемого дома, тем самым переключая «бремя ответственности» за принятое решение на самих собственников. Приведение тарифов за коммунальные платежи к состоянию, при котором государственные компенсации «стремятся к нулю» предполагается за счет применения «новых технологий» позволяющих снизить ресурсозатраты и тем самым добиться экономии. Все это – правильно, логично и необходимо! Однако есть определенные обстоятельства, мешающие данному процессу.

Вначале мы рассмотрим модель, в которой все «предложения» государства «будут работать».

Начнем с проекта жилого здания. На этом этапе хотелось бы отметить, что здание изначально должно быть построено с учетом энергосберегающих технологий и перспективой их дальнейшего совершенствования. Также при проектировании необходимо учитывать автономность каждой квартиры от системы подачи энергоресурсов. Это означает, что все «стояки» отопления, водо- и газоснабжения, канализации вынесены за пределы частной собственности граждан, сосредоточены в специальных помещениях и оборудованы приборами учета и контроля, по сути, являясь собственностью управляющей компании. Это необходимо для четкого разграничения того, «кто и за что несет ответственность».⁴³

Следующим этапом должно быть определение управляющей компании. Исходя из логики и мировой практики, желательно, чтобы это была организация занимавшаяся строительством этого здания, либо ее обслуживающий (сервисный) филиал. Это обусловлено тем, что данная компания будет знать «слабые» места проекта и своевременно, и, следовательно, максимально экономично производить ремонтные работы. Также

⁴³ Постиндустриальное общество URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Постиндустриальное общество](http://ru.wikipedia.org/wiki/Постиндустриальное_общество) (дата обращения 03.02.2012).

это предполагает, что в случае если «новые технологии» не оправдают себя по истечении какого-то периода времени, здание вместе с собственниками жилья не будет «брошено на произвол судьбы». Когда возникает ситуация, что никто ни за что не отвечает, а строительной компании, которая возвела этот дом, уже не существует.

Еще, немало важным фактором должно быть то, что собственники, приобретающие новые квартиры УЖЕ морально согласны оплачивать коммунальные услуги на таком уровне, готовы нести «штрафные» санкции в случае неоплаты и требовать соответствующего уровня услуг.

Такая модель ЖКХ уже встречается и как показывает практика, вполне жизнеспособна.

Однако в большинстве случаев наблюдается противоположная «картина». Заказчики строительства стремятся максимально использовать все площади в здании, экономя на вспомогательных помещениях, тем самым «закладывая фундамент» для возникновения проблем при обслуживании и эксплуатации многоквартирного дома. Отчасти этому способствуют строительные нормы и правила, морально несколько устаревшие.

Следующей проблемой является то, что большинство строительных организаций после сдачи объекта, не заинтересованы в его дальнейшем обслуживании, все передается управляющей компании, как правило, абсолютно «другой» и юридически и физически организации. С учетом активного использования «новых энергосберегающих технологий» никто не может предсказать, как поведет себя «новомодный утеплитель» через 10-15 лет, и насколько затратным в финансовом плане будет производить его экстренную замену на уровне 10-20 этажа в период очередных «аномальных холодов». В данном случае, весьма полезным будет участие в ремонте организации возводившей это здание или ее приемника.

Указанные выше проблемы актуальны для вновь возводимых зданий, и они не так критичны на фоне проблем существующего массива жилого фонда.

Существующий жилой фонд возводился с «незапамятных времен» и не предполагал существующей реформы ЖКХ. Применение «новых энергосберегающих технологий» в существующих жилых зданиях возможно, но проблематично. Требует

значительных финансовых затрат и имеет достаточно большой срок самоокупаемости.

Провести четкую границу между имуществом управляющей компании и собственником жилого помещения юридически возможно, физически же весьма сложно. Еще более сложным является согласовать доступ к сетям энергоснабжения из-за конструктивных особенностей здания и личной жизни граждан.

Огромной проблемой является учет и контроль потребления собственниками жилья энергоресурсов, а также учет и контроль качества предоставляемых услуг и энергоресурсов управляющей компанией.

Зачастую проведение ремонтных работ в отдельно взятой квартире непосредственно затрагивает минимум ближайших соседей, а максимально жильцов всего дома.

Следует учитывать и «психологический» фактор, когда люди все жизнь платили с учетом государственных компенсаций лишь часть коммунальных услуг, теперь же резкое повышение тарифов вызывает их протест. Многие имеют низкий уровень дохода и просто не в состоянии обеспечить себе нормальный прожиточный минимум. Не следует забывать и лиц ведущих антисоциальный образ жизни. В результате этого возникает дефицит средств у управляющей компании на оплату своих услуг и энергоресурсов, что отражается на качестве ее работы, а также «перекладывании» задолженностей на собственников регулярно и своевременно оплачивающих коммунальные платежи, что вызывает «справедливое возмущение» последних.⁴⁴

Данная ситуация негативно влияет на инвестиционную привлекательность сектора ЖКХ. И если в новом строительстве проблема может быть решена за счет современного подхода к проектированию и долгосрочной перспективе в обслуживании, то в существующем жилом фонде все несколько сложнее. Должны быть созданы юридические и технические механизмы управления, взаимовоздействия и взаимоконтроля между собственниками жилья и управляющей компанией.

Интересу инвесторов в сектор ЖКХ может способствовать открытость и логичность действий управляющей компании.

⁴⁴ Форсайт. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Форсайт> (дата обращения 03.02.2012).

Уверенность в правильности выбранного решения возникшей проблемы.

В связи с этим у управляющих компаний возникает необходимость в обоснованности принятия управленческих решений. Каждое решение должно приниматься на основании конкретных рекомендаций и в соответствии с установленными нормами. Очень часто управленческие решения принимаются «интуитивно» и в конфликтной ситуации их обоснованность может быть оспорена.

Для того, что бы этого не происходило, предлагается использовать современные методы анализа, когда в подтверждение каждому управленческому решению может быть предоставлен математический расчет, подтверждающий обоснованность данного решения.

Необходимо также обратить свое внимание на ту экономическую среду, в которой мы живем и модернизируем отрасль жилищно-коммунального хозяйства. Это важно в силу того, что какие бы цели и задачи не ставились, достигнуты они будут не сразу, а по истечении определенного количества времени. И в течение этого времени окружающая экономическая среда будет оказывать свое влияние, и будет вносить свои коррективы на ход проводимых реформ.

С учетом выше изложенного, вероятнее всего, дальнейшее развитие ЖКХ будет зависеть от юридическо-правовой базы, с помощью которой органам государственной власти и собственникам жилья можно будет контролировать работу управляющих компаний, а последним влиять на «злостных неплательщиков». Также очень важна роль государства в регулировании тарифов на воду, газ, электричество и теплоносители, в недопущении использования их как инструментов политического влияния.

Лишь в случае, когда жильцы могут, а главное желают контролировать на что и как тратятся их деньги, управляющие компании будут эффективно выполнять свои функции. В таком случае «окружающая среда» в виде инновационной экономики постепенно вынудит предприятия ЖКХ работать по ее правилам. Этому будет способствовать постепенный выход на рынок жилищно-коммунальных услуг бизнесменов и специалистов «не отягощенных» опытом деятельности в «эпоху начала ре-

формы ЖКХ», способных использовать современные и эффективные методы работы.

Как только на рынке жилищно-коммунальных услуг появятся управляющие компании, ориентированные на долгосрочные перспективы и конкурентную борьбу между собой, основанную на экономии и повышении качества оказываемых услуг, модернизация ЖКХ сдвинется в положительном направлении.

3.4. Разработка общей стратегии развития ЖКХ

Для разработки стратегии развития ЖКХ необходимо оценить текущее положение, выявить проблемы и сформировать основные пути их решения. Полезным инструментом при этом является SWOT-анализ (таблица 2).

Таблица 2

SWOT-анализ ЖКХ

Внутренняя среда		Внешняя среда	
сила	слабость	возможности	угрозы
1	2	3	4
1. Связи, опыт работы на рынке. 2. Наличие базы для деятельности (помещение, укомплектованный штат, инструмент). 3. Специальные знания. 4. Доступ к информации различного рода (структура и состав населения,	1. Недостаточная квалификация штата (особенно АУП). 2. Наличие убытков. 3. Низкое качество предоставляемых услуг. 4. Отсутствие необходимых оборотных средств. 5. Отсутствие маркетинговой службы и,	1. Смена организационно-правовой формы. 2. Диверсификация и дифференциация деятельности. 3. Повышение квалификации персонала. 4. Расширение номенклатуры предоставляемых услуг. 5. Применение современной техники и	1. Усиление конкуренции. 2. Ослабление бюджетного финансирования. 3. При прочих равных условиях повышение тарифов не приведет к улучшению финансового состояния предприятий городского

законодательство, база данных по жителям).	как следствие, маркетинговой программы предоставляемых услуг.	технологий. 6. Повышение оплаты ЖКУ населением.	хозяйства. 4. Проведение конкурсов на обслуживание.
--	---	--	--

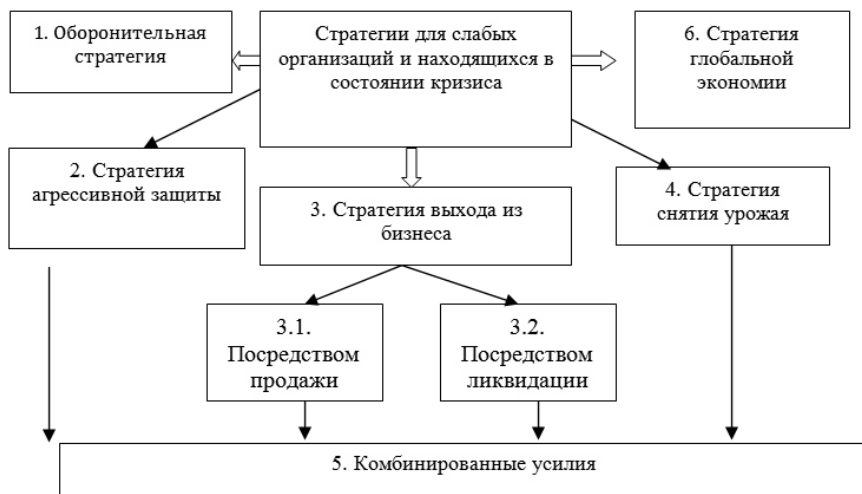
Окончание таблицы 2

1	2	3	4
5. Наличие лицензий на проведение работ по эксплуатации и обслуживанию жилого фонда.	6. Изношенность инвентаря. 7. Наличие сверхнормативной дебиторской и кредиторской задолженности.	7. Сокращение затрат на проведение финансового потока коммунальных платежей. 8. Использование льготного налогообложения организаций, направляющих средства на развитие ЖКХ.	

Сильными сторонами предприятий городского хозяйства, которые могут стать основой будущих конкурентных преимуществ, являются налаженные контакты с микросредой, опыт работы, рейтинг доверия к государственной организации со стороны населения.

Неустойчивое финансовое положение предприятий, нехватка средств, рост дебиторской и кредиторской задолженности свидетельствуют о том, что данные предприятия относятся к категории слабых, находящихся в состоянии кризиса организаций. Для таких организаций рекомендуются стратегии, представленные на рис.1. Высокая социальная значимость предоставляемых услуг, слабая конкуренция или ее отсутствие для некоторых предприятий городского хозяйства ограничивают применение стратегий 1-5. Изменить дотационный, высокоза-

тратный характер предприятий в сложившихся условиях позволяет реализация стратегии глобальной экономии. Это стратегия не самих предприятий городского хозяйства, а органов власти по отношению к ним, что является правомерным ввиду их финансовой и административной зависимости от городской



администрации.

Рис. 1. Возможный набор стратегий для слабых организаций и организаций в состоянии кризиса.

Глобальная экономия не предусматривает в краткосрочном периоде прямого сокращения выделяемых бюджетных средств или повышения тарифов при прочих равных условиях.

Огромные текущие расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и необходимость капитальных вложений нацеливают на формирование системы многовариантности источников их финансирования. С одной стороны, системный подход предполагает на основе четкого представления о внешнем окружении и имеющихся ресурсах выработку стратегической и тактической линии поведения. С другой, многовариантность финансирования достижения поставленных целей обеспечивается с помощью применения маркетинговых инструментов.

Огромные текущие расходы на жилищно-коммунальное хозяйство и необходимость капитальных вложений нацеливают на формирование системы многовариантности источников их финансирования. С одной стороны, системный подход предполагает на основе четкого представления о внешнем окружении и имеющихся ресурсах выработку стратегической и тактической линии поведения. С другой, многовариантность финансирования достижения поставленных целей обеспечивается с помощью применения маркетинговых инструментов.

В силу ряда причин применение традиционных инвестиционных схем в данном случае является ограниченным. Для преодоления этих ограничений предлагается использовать проектное финансирование мультипроектов, где мультипроект выступает как самостоятельная экономическая единица, подразумевающая серию подпроектов с множеством вовлеченных участников.

Разработанная схема проектного финансирования мультипроекта позволяет удовлетворять интересы банка, органов местного самоуправления, населения, предприятий промышленности наукоемких технологий. Качественное управление реализацией проекта через процесс бюджетирования направлено на максимальное снижение риска невозврата привлеченных ресурсов.

Проектное финансирование мультипроектов – это достаточно новая и сложная форма привлечения ресурсов в ЖКХ, которая требует проработки множества вопросов.

ВОПРОСЫ К ГЛАВЕ 3

1. Кризис городского хозяйства 90-х годов 20 века.
2. Приватизация жилищного фонда и ее цели.
3. Способы управления многоквартирным домом.
4. Проблемы внедрения инновационных технологий в городском хозяйстве.
5. Влияние юридическо-правовой базы на развитие городского хозяйства.

ГЛАВА 4. УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ ЖКХ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

4.1 Управление ЖКХ и благоустройства на федеральном уровне

Департамент жилищно-коммунального хозяйства РФ⁴⁵ является органом управления ЖКХ и благоустройства на федеральном уровне.

Он входит в состав подразделением Министерства регионального развития Российской Федерации.⁴⁶

В своей деятельности Департамент руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями правительства Российской Федерации, Положением о Министерстве, нормативными правовыми актами Министерства и других федеральных органов исполнительной власти, поручениями Министра регионального развития Российской Федерации, а также положением о департаменте жилищно-коммунального хозяйства.

Департамент имеет в своем составе четыре отдела (рис. 2): отдел нормативно - правового регулирования коммунальной сферы; отдел нормативно - правового регулирования в жилищной сфере; отдел субсидирования модернизации объектов коммунальной инфраструктуры и государственной поддержки регионов; отдел мониторинга состояния и анализа ЖКХ и подготовки прохождения зимнего периода.⁴⁷

⁴⁵ Положение о Департаменте жилищно-коммунального хозяйства от 04.10.2004

⁴⁶ URL:<http://docs.cntd.ru/document/901922144>// Положение о министерстве регионального развития РФ (с изменениями на 24 марта 2011 г.) от 26.01.2005 №40

⁴⁷ URL:
<http://archive.minregion.ru/WorkItems/ListNews.aspx?PageID=427>

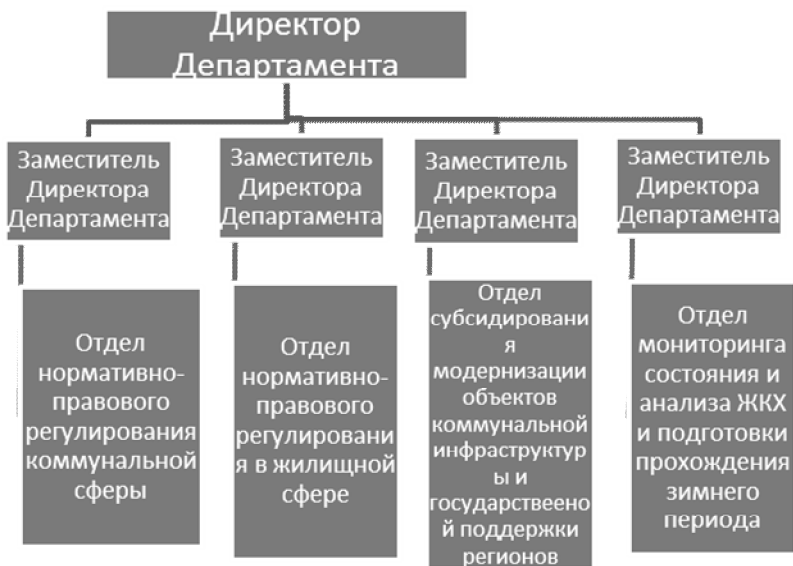


Рис. 2 Структура Департамента жилищно-коммунального хозяйства РФ

Департамент жилищно-коммунального хозяйства находится в непосредственном подчинении заместителя Министра регионального развития Российской Федерации, согласно утвержденной структуре Министерства.

Департамент имеет бланк с наименованием Министерства и Департамента, форма которого утверждается Министром.

Департамент в установленном порядке осуществляет свою деятельность во взаимодействии с:

- структурными подразделениями Министерства,
- федеральными агентствами, подведомственными Министерству,
- иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в Федеральных округах,
- органами местного самоуправления,
- общественными и профессиональными объединениями,
- предприятиями и организациями жилищно-

коммунальных комплексов,

- в пределах своей компетенции с зарубежными организациями по вопросам ведения Департамента.

Основными задачами Департамента являются:

1). разработка и обеспечение реализации государственной политики в области жилищно-коммунального хозяйства (жилищный фонд, тепло- и электроснабжение, водообеспечение и водоотведение, инженерная защита, внешнее благоустройство и дорожно-мостовое хозяйство городов и других населенных пунктов, сбор и переработка твердых бытовых отходов, банно-прачечное и гостиничное хозяйство, ритуальное обслуживание населения, научно-проектное и промышленно-производственное обеспечение, инвентаризация жилых, административных и общественных зданий);

2). Координация деятельности производственных предприятий, организаций и научно-исследовательских учреждений жилищно-коммунального хозяйства;

3). определение стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства, обеспечение его устойчивого функционирования;

4). осуществление правового и организационного обеспечения проведения экономической реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве;

5). разработка концепции развития жилищно-коммунального хозяйства России на основе прогнозных оценок потребностей населения и народного хозяйства в коммунальных услугах;

6). определение основных направлений экологической деятельности и в жилищно-коммунальном хозяйстве;

7). организация мероприятий, обеспечивающих надежную сохранность жилищного фонда и объектов коммунального назначения, дальнейшее повышение уровня благоустройства жилищ, улучшение санитарного состояния населенных пунктов;

8). осуществление научно-технической политики, разработка федеральной системы нормативных документов в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Департамент в соответствии с возложенными на него задачами в установленном порядке осуществляет следующие функции:

- 1) проводит комплексный анализ, изучает и обобщает закономерность развития жилищно-коммунального хозяйства на территории Российской Федерации с учетом региональных особенностей и прогнозирует тенденции его развития;
- 2) разрабатывает совместно с органами исполнительной власти субъектов федерации предложения по проведению экономической, научно-технической и социальной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- 3) организует разработку предложений по осуществлению единой финансовой и налоговой политики, тарифам, себестоимости, Ю прибыли, рентабельности, ценами на представляемые жилищно-коммунальные услуги, совершенствованию договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- 4) разрабатывает проекты законодательных и иных нормативно-правовых актов по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и обобщает практику применения жилищного законодательства всеми предприятиями, учреждениями и организациями независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности;
- 5) осуществляет в пределах своей компетенции государственное регулирование деятельности предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства в условиях экономической реформы, а также координацию деятельности министерств, ведомств, предприятий, учреждений, организаций и органов исполнительной власти административно-территориальных образований по развитию и совершенствованию жилищно-коммунального хозяйства на территории Российской Федерации;
- 6) организует разработку и участвует в обеспечении реализации государственных и межгосударственных программ в области жилищно-коммунального хозяйства;
- 7) совместно с органами исполнительной власти субъектов Федерации и соответствующими Федеральными органами исполнительной власти проводит единую техническую политику в области защиты городов и других населенных

пунктов от воздействия опасных природных и техногенных процессов и явлений;

8) обеспечивает разработку нормативных документов по рациональному использованию и сохранности жилых домов, приватизация жилищного фонда;

9) подготавливает предложения по приватизации предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства и участвует в реализации Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий;

10) обеспечивает реализацию отраслевой программмы демонополизации, содействует развитию конкуренции между предприятиями, созданию рынка жилья, коммунальных услуг;

11) подготавливает в установленном порядке предложения по созданию, реорганизации и ликвидации федеральных государственных предприятий жилищно-коммунального хозяйства, находящегося в ведении Минстроя России;

12) подготавливает в установленном порядке предложения о передаче в доверительную собственность (траст) пакетов акций, закрепленных в федеральной собственности, акционерных обществ в жилищно-коммунальном хозяйстве, созданных при приватизации государственных предприятий;

13) организует и осуществляет контроль за соблюдением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от ведомственной принадлежности, в части обеспечения прав и законных интересов граждан государства;

14) разрабатывает предложения по развитию и оказанию государственной поддержки малому предпринимательству в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также по обеспечению формированию инфраструктуры малого бизнеса;

15) подготавливает предложения по поддержке и оздоровлению несостоятельных федеральных государственных предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства;

16) разрабатывает предложения по приоритетным направлениям повышения технической надежности и санитарно-экологической безопасности инженерных систем жизнеобеспечения;

17) участвует в подготовке предложений по перспективному развитию производства новых видов оборудования, приборов, машин, механизмов и инструмента для нужд жилищно-коммунального хозяйства, а также в разработке норм расхода материально-технических ресурсов, потребности механизмов и транспортных средств на техническое обслуживание, реконструкцию, капитальный и текущий ремонт жилых домов, систем жизнеобеспечения и других объектов коммунального назначения;

18) осуществляет организационно-методическое руководство развитием подсистемы жилищно-коммунального хозяйства в рамках Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях и координацию управления силами и средствами отрасли при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени;

19) координирует работу по созданию чрезвычайных резервных фондов материально-технических ресурсов на федеральном, региональном и местном уровнях для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на коммунальных системах жизнеобеспечения населения;

20) организует работу объединений диспетчерской службы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации для обеспечения оперативного обмена информацией между территориями и осуществления контроля за функционированием жилищно-коммунального хозяйства, координирует деятельность Центрального диспетчерского управления;

21) осуществляет методологическое руководство и организацию лицензирования жилищно-коммунальной деятельности, нормативное и организационное обеспечение сертификации в этой области;

22) организует проведение проектно-исследовательских и научно-исследовательских работ, осуществление целевых научно-технических программ в области жилищно-коммунального хозяйства, финансируемых из республиканского бюджета Российской Федерации и внебюджетных фондов, координирует подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников для жилищно-коммунального хозяйства;

- 23) совершенствует систему и нормативно-правовую базу инвентаризации жилых, общественных и административных зданий;
- 24) участвует в осуществлении научно-технического и экономического сотрудничества с зарубежными странами, в пределах своей компетенции оказывает содействие в установлении связей организаций и предприятий жилищно-коммунального хозяйства с ведущими зарубежными фирмами, а также принимает участие в работе международных организаций;
- 25) в пределах своей компетенции рассматривает письма предприятий, учреждений, организаций, а также граждан по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, имеет фирменные бланки, печати, штампы, ведет делопроизводство;
- 26) согласовывает уставы федеральных государственных предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства, находящегося в ведении Минстроя России;
- 27) согласовывает на должность и освобождение от должности руководителей предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства, относящихся к федеральной собственности;
- 28) подготавливает предложения по поддержке и оздоровлению несостоятельных предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства, относящихся к федеральной собственности;
- 29) подготавливает предложения по вопросам охраны труда в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- 30) распространяет результаты научных исследований и разработок, новые технологии в области жилищно-коммунального хозяйства и содействует их использованию;
- 31) подготавливает предложения по созданию и развитию информационной системы в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- 32) рассматривает и согласовывает материалы на представление работников ЖКХ к награждению государственными наградами Российской Федерации и присвоению почетных званий;
- 33) выступает участником (стороной) отраслевых тарифных соглашений в качестве представителя федеральных органов

исполнительной власти при заключении соглашений от их имени с соответствующим профсоюзом и Министерством труда Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития, условий оплаты труда, социальных гарантий работников жилищно-коммунального хозяйства.

Департамент для осуществления своих функций в соответствии с возложенными на него задачами имеет право:

- 1) в пределах своей компетенции издавать приказы и распоряжения Департаменту, давать заключения по проектам нормативных актов по вопросам правового и экономического механизма в области жилищно-коммунального хозяйства;
- 2) подготавливать методические указания по вопросам жилищно-коммунального хозяйства;
- 3) принимать участие в осуществлении аккредитации органов по лицензированию и сертификации в области жилищно-коммунального хозяйства;
- 4) осуществлять функции государственного заказчика по разработке и реализации целевых научно-технических программ, созданию новых машин и механизмов, оборудования, приборов и нужд жилищно-коммунального хозяйства, финансируемым из бюджета Российской Федерации и других источников;
- 5) подготавливать предложения об учреждении, реорганизации и ликвидации в соответствии с действующим законодательством предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства;
- 6) привлекать в пределах своей компетенции организации и специалистов для изучения и решения проблем в области жилищно-коммунального хозяйства;
- 7) запрашивать у федеральных и местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций необходимую информацию по вопросам жилищно-коммунального хозяйства;
- 8) давать заключения по проектам договоров аренды имущества предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства, относящихся к федеральной собственности;
- 9) давать разъяснения по вопросам применения норм, правил и стандартов, методических документов в области

жилищно-коммунального хозяйства;

10) давать предложения по формированию в установленном порядке внебюджетных источников финансирования разработок типовой проектной и нормативно-методологической документации для жилищно-коммунального хозяйства за счет отчисления средств от их распространения, заключения в установленном порядке международных соглашений и договоров в области жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства.

Организация деятельности Департамента.

Департамент возглавляет Директор Департамента, назначаемый Министром.

Директор Департамента имеет четырех заместителей. В отсутствие Директора Департамента его обязанности выполняет один из заместителей.

Директор Департамента:

- руководит деятельностью департамента;
- принимает решения по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на него задач;
- подписывает подготавливаемые Департаментом документы по вопросам, относящимся к компетенции Департамента, а также командировочные удостоверения сотрудникам Департамента;
- вносит Министру строительства России предложения о назначении на должность и освобождение от должности работников Департамента, их поощрении, премировании и награждении;
- распределяет обязанности между заместителями директора;
- утверждает положения о подразделениях Департамента.

4.2. Управление ЖКХ и благоустройства на региональном и муниципальном уровнях

Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства⁴⁸ образован в январе 2006 года на базе управления

⁴⁸ URL: <http://gkh.ivanovoobl.ru/index.php/ru/struktura>

жилищно-коммунального хозяйства администрации Ивановской области.

Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства является центральным исполнительным органом государственной власти Ивановской области, проводящим единую государственную политику и осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, коммунальной энергетики и благоустройства населенных пунктов на всей территории Ивановской области.

Указом губернатора Ивановской области от 2 марта 2006 года утверждена структура департамента жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (рис. 3).

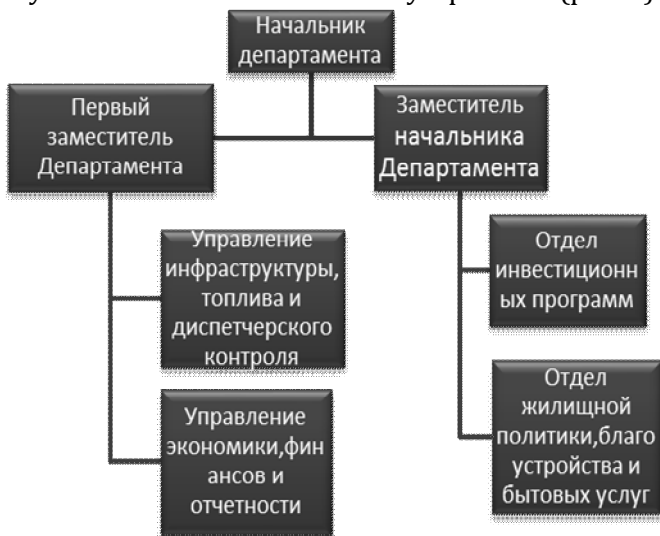


Рис. 3 Структура департамента жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Ивановской области

Структура департамента включает: начальник департамента; первый заместитель; заместитель начальника; отдел инвестиционных программ; отдел жилищной политики, благоустройства и бытовых услуг; управление экономики, финансов

и отчетности; управление инфраструктуры, топлива и диспетчерского контроля.⁴⁹

Задачи и полномочия отделов Департамента приведены в Приложениях 2-5.

Юридический адрес Департамента: 153000, г. Иваново, ул. Батурина, 8.

Основными задачами Департамента являются:

1. Разработка, формирование и проведение единой экономической, финансовой и технической политики в области надежного развития и эффективного функционирования жилищно-коммунального хозяйства и коммунальной энергетики в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах Ивановской области.

2. Содействие созданию правовых и экономических условий, обеспечивающих эффективное и устойчивое функционирование организаций жилищного хозяйства по надлежащему техническому и санитарному содержанию жилищного фонда, бесперебойной работе оборудования и устройств жилых зданий, своевременному проведению их текущего и капитального ремонта; организаций коммунального хозяйства, осуществляющих водоснабжение и водоотведение в населенных пунктах, вывоз твердых и жидких бытовых отходов; организаций, оказывающих банно-прачечные, гостиничные и ритуальные услуги населению; организаций коммунальной энергетики, осуществляющих снабжение населенных пунктов электрической и тепловой энергией.⁵⁰

3. Организация и координация деятельности по обеспечению поставок твердого и жидкого топлива для нужд муниципальных образований, органов исполнительной власти Ивановской области.

4. Повышение качества и надежности предоставляемых организациями жилищно-коммунального хозяйства услуг населению.

5. Участие в реализации государственной политики в сфере бюджетного планирования, финансирования и ценообразова-

49 ПОЛОЖЕНИЕ О ДЕПАРТАМЕНТЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ (в ред. Постановлений Правительства Ивановской области от 27.04.2006 N 76-п, от 08.12.2008 N 319-п, от 14.10.2009 N 294-п)

50 в ред. Постановления Правительства Ивановской области от 08.12.2008 N 319-п

ния в жилищно-коммунальном хозяйстве и коммунальной энергетике.

6. Разработка, формирование и реализация на территории Ивановской области единой политики осуществления инвестиционной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства на основе гарантии равной защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности, независимо от форм собственности, направленной на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры, в том числе строительство и реконструкцию, переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, и/или жилищного фонда с высоким уровнем его износа.⁵¹

7. Организация и выполнение работы по привлечению средств федерального, областного, муниципальных бюджетов и внебюджетных источников для реализации инвестиционных проектов на территориях городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов Ивановской области.⁵²

8. Организация и проведение работ по реализации в жилищно-коммунальном хозяйстве Ивановской области приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье - гражданам России".⁵³

9. Участие в разработке и реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ Ивановской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства.⁵⁴

К полномочиям Департамента жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Ивановской области можно отнести:

1. разработку проектов правовых актов по вопросам, относящимся к сфере деятельности Департамента.

2. Согласование проектов правовых актов, относящихся к сфере деятельности Департамента.

⁵¹ п. 2.6 в ред. Постановления Правительства Ивановской области от 08.12.2008 N 319-п

⁵² п. 2.7 в ред. Постановления Правительства Ивановской области от 08.12.2008 N 319-п

⁵³ п. 2.8 введен Постановлением Правительства Ивановской области от 08.12.2008 N 319-п

⁵⁴ п. 2.9 введен Постановлением Правительства Ивановской области от 08.12.2008 N 319-п

3. Оказание органам местного самоуправления, организациям жилищно-коммунального хозяйства, коммунальной энергетики, осуществляющим свою деятельность на территории Ивановской области, методической и методологической поддержки по вопросам реализации государственной политики в сферах жилищно-коммунального хозяйства, коммунальной энергетики и осуществляет координацию деятельности в этих сферах территориальных исполнительных органов государственной власти Ивановской области, государственных органов Ивановской области и государственных учреждений Ивановской области.

4. На основании доверенностей представление интересов глав городских, сельских поселений, муниципальных районов, городских округов Ивановской области в качестве члена аукционной комиссии при проведении совместных торгов с Департаментом конкурсов и аукционов Ивановской области в целях единого подхода в сфере размещения заказов на закупку топлива для государственных и муниципальных заказчиков Ивановской области.

5. Контроль заключения договоров на поставку топлива, отгрузку и качество поставляемого топлива.

Совместно с органами местного самоуправления Ивановской области Департамент:

- формирует перечни объектов, подлежащих модернизации, реконструкции и капитальному ремонту, финансируемых за счет средств федерального, областного и местных бюджетов, оргЗанимует определение исполнителей работ на этих объектах;

- осуществляет анализ экономического и финансового состояния муниципальных организаций жилищно-коммунального хозяйства, коммунальной энергетики, вырабатывает рекомендации по стабилизации и улучшению их финансового состояния;

- осуществляет мероприятия, направленные на улучшение состояния строений жилых домов, объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Департамент участвует:

- в разработке прогнозов социально-экономического развития Ивановской области и предложений к проекту областного

бюджета по вопросам, входящим в сферу деятельности Департамента;

– в разработке и реализации тарифной и ценовой политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства и коммунальной энергетики во взаимодействии с соответствующими исполнительными органами государственной власти Ивановской области;

– в разработке предложений по проектам региональных (Ивановской области) стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг и капитального ремонта жилищного фонда;

– в координации аварийно-восстановительных работ, расследовании причин аварий эксплуатируемых объектов жилищно-коммунального и теплоэнергетического хозяйства;

– в приемке в эксплуатацию объектов жилищно-коммунального хозяйства и коммунальной энергетики, строящихся за счет средств федерального и областного бюджетов;

– в проведении совместно с органами местного самоуправления мероприятий, направленных на текущее содержание инженерной защиты (дамбы, дренажные системы, водоперекачивающие станции);

– в организации подготовки, переподготовки, повышении квалификации кадров организаций жилищно-коммунального хозяйства и коммунальной энергетики;

– в разработке предложений по развитию и оказанию государственной поддержки малому предпринимательству в сфере жилищно-коммунального хозяйства и коммунальной энергетики.⁵⁵

Также Департамент должен:

1. Осуществлять реализацию мероприятий долгосрочных и ведомственных целевых программ Ивановской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

2. Создавать запас материально-технических ресурсов для предотвращения и оперативного устранения неисправностей и аварий на муниципальных объектах жилищно-коммунального хозяйства.

⁵⁵ п. 3.7 в ред. Постановления Правительства Ивановской области от 08.12.2008 N 319-п

3. Осуществлять разработку и реализацию адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов в Ивановской области.
4. Осуществлять учет граждан, претендующих на предоставление жилых помещений маневренного фонда специализированного государственного жилищного фонда Ивановской области, и предоставление данных жилых помещений.
5. Проводить постоянный текущий мониторинг обеспечения населения Ивановской области услугами теплоснабжения, водоснабжения и иными услугами, предоставляемыми населению организациями жилищно-коммунального хозяйства.
6. Проводить мониторинг показателей для оценки эффективности деятельности Департамента в соответствии с распоряжением Губернатора Ивановской области от 31.01.2008 N 34-р "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации".
7. Рассматривать по обращениям органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области схемы теплоснабжения населенных пунктов Ивановской области, согласовывает по представлению организаций системы теплоснабжения и состав теплоэнергетического оборудования для действующих, реконструируемых и вновь вводимых в эксплуатацию теплоисточников на территории Ивановской области.
8. Взаимодействовать с органами местного самоуправления в вопросах совершенствования структуры управления жилищно-коммунальным хозяйством и коммунальной энергетикой Ивановской области.
9. Сотрудничать с организациями профессиональных союзов, действующими на территории Ивановской области, по вопросам социальной защиты работников жилищно-коммунального хозяйства и коммунальной энергетики.
10. Осуществлять в установленном законодательством порядке функции государственного заказчика, заключает договоры (контракты, соглашения).
11. Обеспечивать во взаимодействии с органами защиты государственной тайны хранение и защиту сведений, составляющих государственную тайну, защиту конфиденциальной ин-

формации, осуществляет мероприятия по мобилизационной подготовке, обеспечение мероприятий в области гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в сфере жилищно-коммунального хозяйства и коммунальной энергетики.

12. Готовить материалы и предложения по вопросам жилищно-коммунального обслуживания для Правительства Ивановской области и Губернатора Ивановской области.

13. Осуществлять мероприятия по гражданской обороне в соответствии с законодательством Российской Федерации и Ивановской области, обеспечивает готовность к управлению мероприятиями гражданской обороны, а также мероприятиями по предупреждению возникновения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в жилищно-коммунальном хозяйстве Ивановской области.

14. Осуществлять мероприятия по мобилизационной подготовке Департамента, разрабатывает документы мобилизационного планирования жилищно-коммунального хозяйства Ивановской области, ведет воинский учет и бронирование граждан, пребывающих в запасе и работающих в Департаменте, обеспечивает защиту государственной тайны в соответствии с законодательством Российской Федерации.

15. Координировать работу жилищно-коммунального хозяйства Ивановской области по выполнению задач мобилизационной подготовки, гражданской обороны и по предупреждению возникновения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в жилищно-коммунальном хозяйстве Ивановской области.

16. Получать от органов государственной статистики материалы в соответствии с государственным заказом Ивановской области, запрашивает и получает на безвозмездной основе от органов местного самоуправления, исполнительных органов государственной власти Ивановской области, государственных органов и организаций, расположенных на территории Ивановской области, информацию, относящуюся к сфере деятельности Департамента.

17. Рассматривать обращения граждан и организаций по вопросам, относящимся к сфере деятельности Департамента. (Приложение 9)

18. Составлять сводную бухгалтерскую и отраслевую статистическую отчетность, а также отчетность Росстата, проводит их комплексный анализ и выявляет тенденции развития жилищно-коммунального хозяйства.

19. В порядке, установленном законодательством Ивановской области, вносить предложения о награждении наградами в Ивановской области работников предприятий, учреждений и организаций жилищно-коммунального хозяйства Ивановской области, а также государственных гражданских служащих Ивановской области, замещающих должности государственной гражданской службы Ивановской области в Департаменте (далее - работники Департамента), внесших значительный вклад в развитие жилищно-коммунального хозяйства Ивановской области, а также вносит предложения о применении других мер поощрения.

20. Осуществлять иные полномочия, отнесенные законодательством к компетенции Департамента.

Департамент имеет право в установленном порядке:

1. Принимать участие в разработке нормативных правовых актов, обязательных для исполнения в Ивановской области государственными органами и учреждениями, созданными для реализации отдельных функций государственного управления, органами местного самоуправления муниципальных образований области, юридическими и физическими лицами, а также давать заключения на проекты нормативных правовых актов Ивановской области по вопросам, относящимся к ведению Департамента.

2. Выступать государственным заказчиком при выполнении работ и услуг по реализации федеральных и областных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства и обеспечению поставок продукции, необходимой для устранения технологических нарушений и решения задач жизнеобеспечения отрасли.

3. Контролировать состояние и использование инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса области.

4. Получать от федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, от центральных и территориальных исполнительных органов государственной власти Ивановской области, органов местного самоуправления, государствен-

ных учреждений и предприятий жилищно-коммунального хозяйства Ивановской области информацию (исполнительную, проектную, нормативно-техническую, статистическую и другую), необходимую Департаменту для выполнения возложенных на него обязанностей (Приложение 6).

5. Иметь беспрепятственный доступ на объекты жилищно-коммунального хозяйства на территории области.

6. Привлекать на договорной основе независимых экспертов, посреднические фирмы, другие организации для решения отдельных задач и получения заключений по конкретным вопросам, находящимся в компетенции Департамента.

Управление деятельностью Департамента

Департамент возглавляет начальник, назначаемый и освобождаемый от должности Губернатором Ивановской области. Начальник Департамента имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых и освобождаемых от должности Губернатором Ивановской области.

В период временного отсутствия начальника Департамента его обязанности исполняет первый заместитель начальника Департамента либо иное должностное лицо в соответствии с распоряжением Губернатора Ивановской области.⁵⁶

Начальник руководит Департаментом и организует его деятельность на принципах единоначалия.

Начальник Департамента:

- организует работу Департамента, руководит его деятельностью;
- действует без доверенности от имени Департамента, представляет его интересы в судах, органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях;
- выдает доверенности работникам Департамента на представление интересов Департамента;
- издает в пределах своей компетенции приказы, дает указания по вопросам, связанным с организацией деятельности Департамента, подлежащие обязательному выполнению работниками Департамента, организует и контролирует их исполнение;

⁵⁶ п. 5.2 в ред. Постановления Правительства Ивановской области от 08.12.2008 N 319-п

- утверждает в установленном порядке штатное расписание Департамента в пределах утвержденного фонда оплаты труда и предельной численности работников Департамента, а также смету расходов на содержание Департамента в пределах средств, предусмотренных законом Ивановской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год;
- утверждает положения о структурных подразделениях Департамента;
- в пределах своей компетенции решает вопросы, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Ивановской области, ее прохождением и прекращением, в том числе назначает на должность и освобождает от должности работников Департамента;
- разрабатывает и визирует проекты должностных регламентов первого заместителя начальника Департамента, заместителя начальника Департамента и представляет их в управление государственной службы и кадров аппарата Правительства Ивановской области, утверждает должностные регламенты руководителей структурных подразделений Департамента, государственных гражданских служащих Ивановской области, замещающих должности государственной гражданской службы в Департаменте, а также должностные обязанности иных работников Департамента, не являющихся государственными гражданскими служащими Ивановской области;
- обеспечивает соблюдение работниками Департамента служебного распорядка, должностных регламентов, порядка работы со служебными документами;⁵⁷
- организует мероприятия по обеспечению соблюдения государственной, служебной тайны;
- представляет за особые заслуги при исполнении должностных (служебных) обязанностей работников Департамента к награждению государственными наградами Российской Федерации в порядке, установленном законодательством;
- подписывает документы бухгалтерской и статистической отчетности Департамента, несет ответственность за нарушение законодательства о бухгалтерском учете и отчетности и порядка представления статистической отчетности;

⁵⁷ в ред. Постановления Правительства Ивановской области от 14.10.2009 N 294-п

– в порядке, установленном законодательством Ивановской области, принимает решение о награждении Почетной грамотой Департамента работников предприятий, учреждений и организаций жилищно-коммунального хозяйства Ивановской области, а также работников Департамента за особые заслуги и достигнутые успехи в сфере жилищно-коммунального хозяйства Ивановской области;

– осуществляет другие полномочия в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.⁵⁸

Финансирование деятельности Департамента осуществляется за счет средств областного бюджета. Имущество, закрепленное за Департаментом в момент его создания или приобретенное по смете бюджетного финансирования, находится у него на праве оперативного управления. Департамент не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться указанным имуществом. Имущество, приобретенное Департаментом за счет внебюджетных источников финансирования, принадлежит Департаменту на праве оперативного управления. Имущество Департамента учитывается на самостоятельном балансе.

Ликвидация или реорганизация Департамента осуществляется в соответствии с законодательством.

Отдел по охране окружающей среды и контролю за санитарным состоянием города Иванова управления благоустройства Администрации города Иванова⁵⁹

Задачи и функции отдела:

1. Проводить осмотр городских территорий с целью контроля за исполнением правовых актов города Иванова и Ивановской области по вопросам экологического благополучия, санитарного состояния, благоустройства и озеленения. Составлять акты осмотра городских территорий, фиксировать нарушения, вносить предложения хозяйствующим субъектам по устранению нарушений правовых актов города Иванова и Ивановской области по вопросам экологического благополучия, санитарного состояния, благоустройства и озеленения в пределах компетенции отдела.

⁵⁸ п. 5.4 в ред. Постановления Правительства Ивановской области от 08.12.2008 № 319-п

⁵⁹URL: <http://www.ivgoradm.ru/blag/otdelekolog.html>

2. Составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере санитарного содержания, благоустройства и озеленения города.
3. Осуществлять прием физических и юридических лиц по вопросам экологического образования и воспитания, контроля за санитарным состоянием, благоустройством и озеленением города Иванова.
4. Проводить разъяснительную работу с физическими и юридическими лицами по действующим нормативным правовым актам, техническим нормам и правилам, регуливающим санитарное содержание, благоустройство и озеленение города Иванова.
5. Разрабатывать предложения по совершенствованию благоустройства и санитарного содержания территорий города.
6. Подготавливать и выносить на рассмотрение проекты постановлений, распоряжений, нормативных документов, касающихся сферы охраны окружающей среды, санитарного содержания, благоустройства и озеленения.
7. Рассматривать в пределах своих полномочий обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, организаций и учреждений, государственных органов и органов местного самоуправления.
8. Взаимодействовать со средствами массовой информации в целях осуществления гласности в работе управления.
9. Участвовать в проведении городских конкурсов, организованных управлением благоустройства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С учетом вышеизложенной информации развитие ЖКХ в России можно разделить на 4 этапа:

1 этап – до революции 1917 г. XX века

Можно сказать, что в этот период ЖКХ развивалось естественным путем. К сожалению, во время Первой мировой войны коммунальное хозяйство было разрушено.

2 этап – период НЭП

Разрушенное коммунальное хозяйство было необходимо восстанавливать. Эпоху НЭПа можно считать первым масштабным и конструктивным опытом реформирования жилищно-коммунального хозяйства в России. Новая экономическая политика «требовала» от жильцов активной хозяйственной позиции, а государство стимулировало эту позицию предоставляемыми льготами. Управление многоквартирными домами во времена НЭПа было полностью профессиональным, существовала развитая система подготовки кадров.

3 этап – конец 20-х – начало 90-х годов XX века

На данном этапе наиболее характерным было становление жесткой командно-административной системы, в рамках которой не допускались альтернативные формы собственности и хозяйственные уклады. Отрасль ЖКХ превратилась в крупнейшее, интенсивно развивающееся, использующее современные научно-технические достижения направление, целью которого было непрерывный подъем уровня жизни населения.

4 этап – начало 90-х годов XX века по настоящее время

Подавляющее господство государственной собственности, высокая централизация управления, искусственная монополизация и значительная дотационность этой сферы сформировали искаженную мотивацию поведения всех субъектов взаимоотношений и обусловили общую неэффективность функционирования жилищно-коммунальной сферы, что и потребовало проведение реформ ЖКХ.

Проводя сравнение, не может не броситься в глаза явная аналогия нынешней реформы ЖКХ с реформой времён НЭПа. Задачи бывшего ГУКХ НКВД почти совпадают с задачами современной реформы, а в НЭПовских ЖАКТах угадываются некоторые черты современных ТСЖ.

Однако в современных условиях существует фактор, с которым не сталкивался НКВД в 20-х годах. Во время длительной монополии государства на хозяйственную деятельность в обществе сформировалось устойчивое мировоззрение «ответственных квартиросъемщиков», существенно отличающееся от западных домовладельцев.

Отечественный «ответственный квартиросъемщик» привык получать маленькую и неудобную квартиру даром. После получения он обыкновенно льёт воду кубометрами, не заделывает щели в окнах, через которые уходит тепло, и не гасит свет ни днём, ни ночью. На коммунальные службы данный архетип не надеется и устраняет все неполадки самостоятельно. Ко всему прочему «ответственного квартиросъёмщика» отличает безынициативность и социальная апатия в сочетании с убеждённой, что о состоянии его жилища кто-то должен позаботиться без его участия и бесплатно⁶⁰.

Не совсем положительную роль сыграла здесь и приватизации жилья, при том, что приватизации жилищных расходов не произошло. Понятие «приватизация жилищных расходов» означает здесь перенос ответственности за содержание жилья и оплаты ресурс снабжения полностью с государства на получателей жилищных услуг, как услуг исключительно индивидуального (англ. *private* – личный) потребления. Это понятие наиболее понятно выглядит рядом с «бесплатной приватизацией жилья» - передачей лично потребляемого блага, произведенной, к сожалению, при сохранении полной ответственности за его содержание и оплату коммунальных услуг за государством.

Поставщики жилищно-коммунальных услуг по-прежнему ориентированы на взаимодействие не с потребителями, а с бюджетом. И это будет продолжаться, пока хотя бы 20% средств поставщики будут получать не от потребителей.

Несмотря на настойчивое внедрение федеральных стандартов, во многих городах сохраняется бюджетное дотирование различных услуг. Причем, пока не произошло принципиального отказа от бюджетного дотирования, у местной власти, всегда

⁶⁰ Яковлев М. «История жилищно-коммунального хозяйства России». URL: <http://gs-servers.com/История+жилищно-коммунального+хозяйства+России-11040805.html> (дата обращения 03.02.2012).

есть соблазн увеличить бюджетные расходы в обеспечение отрасли, не повышая нагрузку на население.

В результате многолетнего иждивенчества абсолютно все воспринимают увеличение собственной доли платежей, как грабёж. Горожане настолько привыкли к иждивенчеству, что даже собственники жилья согласны образовать товарищество собственников и взять на себя ответственность за свою собственность исключительно при условии передачи им городом приносящей доход недвижимости.

В крупных городах активисты от жилищных движений уверены, что многоквартирный дом, взятый в управление жителями, должен приносить им доход. Получение ренты от принадлежащих городу нежилых помещений они рассматривают как обязательное условие. В противном случае считается, что и образовывать ТСЖ не имеет смысла.

Приватизация жилья без приватизации жилищных расходов не создала ответственного собственника.

Пожалуй, иждивенческая позиция населения является сейчас главным препятствием для реализации положений жилищной реформы. Будем надеяться, что в России сложится класс домовладельцев, активно участвующих в судьбе своего дома, доверяющих его управление профессионалам и контролирующим их работу.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гражданский кодекс РФ. - М.1999.
2. Государственное законодательство X-XX веков. Том V. Законодательство периода расцвета абсолютизма.- М.: Юрид. лит., 1987г. (ЦБС г. Новокуйбышевска).
3. Закон РФ от 24.12.92 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» //Российская газета –1993-2 января. С.1.
4. Проблема ЖКХ и рациональность мышления // Точка.ру. URL: http://rexstar.ru/uploads/content/lib_789676bc72c5a2e22e65045ab2763e60.pdf (дата обращения 03.02.2012).
5. Д.Медведев: Более 60% фондов в ЖКХ отслужили свой срок // РБК. – 23.11.2010. URL: <http://top.rbc.ru/politics/23/11/2010/503726.shtml> (дата обращения 03.02.2012).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

6. Анисимов Е. В., Каменский А. Б. Россия в XVIII- первой половине XIX века: История. Историк. Документ.- М., Московский ин.-т развития образоват. систем, 1994.
7. Великие реформы в России. 1856-1874/ Под ред. Л.Г. Захаровой, Б.Эклофа, Дж. Бушнелла – М. 1992.
8. Геллер М.Я. История Российской империи: ВЗт.-Т.2,3. - М: МИК, 1997г. (Самарская ОУНБ).
9. Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. Издание Поповой О. Н. СПб., 1895г. (Самарская ОУНБ).
10. Дронов А.А. О состоянии ЖКХ России и перспективах его реформирования. // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ - №6-7-2001г.
11. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной Росси. Изд. 2-е, испр. и доп. М., «Высшая школа», 1968г. (Самарская ОУНБ).
12. Захарова Л.Г. О личном факторе в истории: роль императора Александра II в проведении великих реформ 60-70-х годов XIX века в России.- М.: Изд-во Московского ун-та, 1984г.

13. История государственного управления в России. Под ред. Марковой А. Н. М., Закон и Право, 1997г. (Самарская ОУНБ).
14. История отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – начало XX в. / [Сост. Мироненко С. В.].- М.: Политиздат, 1991г. (Самарская ОУНБ).
15. История России XIX – нач. XX в. Под ред. Федорова В. А.; Моск. гос. Университет им. М. В. Ломоносова, Ист. фак.- М: Зерцало,1998. (Самарская ОУНБ).
16. История России XIX – начало XX века/ Под ред. В.А.Федоров, В.И. Моряков, Ю.А. Щетинов. – М.: ТК «Велби», ЗАО «КноРус», 2006.
17. История СССР/ Под ред. Н.Е. Артемова. – М.: Высшая школа, 1982.
18. Каменский А. Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII в.: Опыт целост. анализа; Рос. гос. гуманитар. ун.-т - М: РГГУ, 1999г. (Самарская ОУНБ).
19. Клокман Ю. Р. Социально- экономическая история русского города. Вторая половина XVIII в. М., «Наука», 1967. (Самарская ОУНБ).
20. Ключевский В. О. Сочинения в 9-ти томах. Т.4(Ч. 4,5). Под ред. Янина В. Л.- Мысль, 1987г. Ч. 4. 1989. Ч. 5. 1989г. 476с. (Самарская ОУНБ).
21. Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М.: Высш. школа, 1993. (Самарская ОУНБ).
22. Корчагин Ю. А. Современная экономика России. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2008.
23. Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России. Вторая половина XIX века. М., 1998. (Библиотека института).
24. Максимова Н.С. Реформа жилищно-коммунальной сферы – важнейший резерв укрепления финансов России // Журнал руководителя и главного бухгалтера – 2001-№5.
25. Матеров Л. Н. Управление ЖКХ: вчера, сегодня, завтра. URL: http://www.up.mos.ru/1_zkh.htm (дата обращения 03.02.2012).
26. Материалы по истории СССР. Для семинарских и практических занятий. Под ред. Горского А. Д. М.: Высш. шк., 1985. Выпуск 4: Социально-экономическое развитие России в первой половине XVIII века.1988г. Выпуск 5: Социальный и со-

словный строй России во второй половине XVIII века. 1989г.). (Самарская ОУНБ).

27. Местное самоуправление в России XII- XX века. Еремян В. В., Федоров М. В. – М., Новый Юрист, 1998. (Библиотека института).

28. Миронов Б. Н. Русский город в 1740-1860-е годы: демографическое, социальное и экономическое развитие / АН СССР, Ин.- т истории СССР, Ленинградское отделение - Л.: Наука, 1990. (Самарская ОУНБ).

29. Нардова В. А. Правительство и проблема городского самоуправления в России середины XIX века. Изд-во «Лики России», СПб., 1996. (Библиотека института).

30. Платонов С. Ф. Полный курс лекций по русской истории. – СПб., Литера, 1999. (Самарская ОУНБ).

31. Рогов В. А. История государства и права России IX-нач. XX веков. М.: Зерцало: ТОО «Теис», 1995. (Самарская ОУНБ).

32. Рындыонский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. М., Изд.-во Академия наук СССР, 1958. (Самарская ОУНБ).

33. Самарская летопись: очерки истории Самарского края с древнейших времён до начала XX в. Под общ. ред. Кабытова П. С., Храмкова Л. В. Книга 1. С., 1993. (ЦБС г. Новокуйбышевска).

34. Соловьёв С. М. Чтения и рассказы по истории России. (Публичные чтения о Петре Великом). Издание подготовил Дмитриев С. С.-М.: Правда, 1989.

35. Шмурло Е. Ф. История России (IX-XX в.в.). Вступ. ст. Дёминой Л. И. М.: Аграф, 1999. (Самарская ОУНБ).

36. Городское управление и самоуправление в России в конце XVII-XIX веках. URL: <http://xreferat.ru/35/1732-4-gorodskoe-upravlenie-i-samoupravlenie-v-rossii-v-konce-xvii-xix-vekah.html>

37. Городская реформа в России(1870). URL: <http://ru.wikipedia>

38. Реформы Николая 1. URL: <http://fb.ru/article/37673/reformyi-nikolaya>

39. Хрестоматия по истории отечественного государства и права. X век- 1917год. Составитель: доктор исторических наук,

профессор Томсинов В. А. -М., Изд.- во «Зерцало», 2003. (Библиотека института).

40. Хрестоматия по истории СССР, 1861-1917/ Под ред. В.Г. Тюкавкина. – М.: Просвещение, 1990.

41. Чернышов Л.Н. Формирование рыночных отношений в ЖКХ.- М., 1996.

42. Яковлев М. «История жилищно-коммунального хозяйства России».

URL:<http://gsservers.com/История+жилищнокоммунального+хозяйства+России-11040805.html> (дата обращения 03.02.2012).

43. Реформа жилищно-коммунальной сферы РФ. URL: http://student.km.ru/ref_show_frame (дата обращения 03.02.2012).

44. Административно-правовой резерв развития жилищно-коммунального хозяйства России. URL: <http://www.rags.ru/akadem/all/26-2003/26-2003-35.html> (дата обращения 03.02.2012).

45. Аналитическая записка "Жилищно-коммунальная реформа: тенденция развития и проблемы реализации на муниципальном уровне" Совет по местному самоуправлению в РФ URL: http://emsu.ru/lm/monf/library/SP3 /12.htm_ (дата обращения 03.02.2012).

46. История развития ЖКХ в России. URL: http://www.gkh-tuva.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=40&Itemid=84 (дата обращения 03.02.2012).

47. Постиндустриальное общество URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Постиндустриальное общество](http://ru.wikipedia.org/wiki/Постиндустриальное_общество) (дата обращения 03.02.2012).

48. Форсайт. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Форсайт> (дата обращения 03.02.2012).

**Макаров Денис Валерьевич
Зайцева Ирина Александровна
Андреева Ольга Романовна
Целовальникова Надежда Валентиновна
Острякова Юлия Евгеньевна**

**ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
В РОССИИ (XVII–XXI ВВ)**

Научное издание

Подписано в печать 23.03.2015

Формат 60x84¹/₁₆

Уч.-изд. л. 3.11. Усл. печ. л. 4.2.

Тираж 500 экз. Заказ 43.

Издательство «ЛИСТОС»
153045, г. Иваново, ул. Хвойная, 23
kniga@listos.biz
www.listos.biz