

УЧЕБНИК
ДЛЯ ВУЗОВ

ПИТЕР[®]



Под редакцией Е. М. Блеха

Жилищное ХОЗЯЙСТВО

ЭКОНОМИКА и управление

**ДЛЯ БАКАЛАВРОВ
И МАГИСТРОВ**

Рекомендовано в качестве учебника по направлению подготовки
«Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура»

ББК 65.9(2)441я7
УДК 332.8(07)
Ж72

Рецензенты:

Зотов В. Б. профессор, д. э. н. — Государственный университет управления.
Черняк В. З. профессор, д. э. н. — Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова.

Авторский коллектив:

Афанасьева А. Н., к. э. н., доц. — глава 4, § 4.1; *Блех Е. М.*, д. э. н., проф. — общая редакция, главы 1, 2, 5, 6; *Боровских О. Н.*, к. э. н., доц. — глава 4, § 4.7, 4.8; *Васильева О. Н.*, к. ю. н., доц. — глава 7; *Гимадиева Л. Ш.*, к. э. н., доц. — глава 3, § 3.3, глава 4, § 4.2, 4.4, 4.5; *Евстафьева А. Х.*, к. э. н., доц. — глава 3, § 3.4, 3.5; *Ильина Е. В.*, к. э. н., доц. — глава 4, § 4.3; *Киракосян С. А.*, к. ю. н., доц. — главы 8–11; *Романова А. И.*, д. э. н., проф. — главы 3, 4 (общая редакция), глава 4, § 4.4–4.6; *Серебрянников С. С.*, д. э. н., доц. — глава 5; *Федорова С. Ф.*, к. э. н., доц. — глава 3, § 3.1, 3.2.

Под редакцией Е. М. Блеха

Ж72 Жилищное хозяйство: экономика и управление. Учебник для вузов. — СПб.: Питер, 2022. — 624 с.: ил. — (Серия «Учебник для вузов»).

ISBN 978-5-4461-2946-1

Авторы поставили перед собой цель — обеспечить подготовку критической массы кадров ЖКХ, способных за счет освоения современных методов организационного, финансового и кадрового менеджмента осуществить реструктуризацию отрасли, повысить инвестиционную привлекательность предприятий, их конкурентоспособность и эффективность работы.

В учебнике рассмотрены принципиальные организационно-экономические, правовые и социальные аспекты содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда и объектов гражданского назначения.

Издание предназначено для бакалавров и магистров, а также будет полезно руководителям и специалистам органов управления ЖКХ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, бюджетных учреждений в сфере ЖКХ по организации, обеспечению и контролю благоприятных и безопасных условий проживания, соблюдению прав и законных интересов граждан (независимо от формы собственности и целей использования жилищного фонда), руководителям, специалистам предприятий, товариществ собственников жилья, изучающим вопросы практической экономики жилищного хозяйства.

Учебник соответствует основной образовательной программе, утвержденной ФУМО по УГНС 38.00.00 «Экономика и управление», предусматривающей следующие профили: «Управление жилищным фондом и многоквартирными домами», «Эксплуатация, ремонт, обслуживание, санитарное содержание жилищного фонда и объектов гражданского назначения», «Организация и планирование ремонта жилищного фонда и объектов гражданского назначения».

16+ (В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ.)

ББК 65.9(2)441я7
УДК 332.8(07)

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 978-5-4461-2946-1

© ООО Издательство «Питер», 2022
© Серия «Учебник для вузов», 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	8
----------------	---

Раздел 1. ВВЕДЕНИЕ В СПЕЦИАЛЬНОСТЬ И ОСНОВЫ ЭКОНОМИКИ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА

Глава 1. Жилищное хозяйство — важнейшая отрасль непроизводственной сферы	12
§ 1.1. Понятие и состав городского хозяйства	12
§ 1.2. Взаимосвязь жилищного и коммунального хозяйства	21
§ 1.3. История становления и развития жилищного хозяйства	29
§ 1.4. Современное состояние жилищного фонда России	36
§ 1.5. Основные проблемы в ЖКХ и способы их решения	48
§ 1.6. Государственная политика и стратегия развития жилищного и коммунального хозяйства.....	60
Вопросы и задания по главе для самопроверки	74
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	75
Глава 2. Организация и планирование ремонта жилищного фонда и объектов гражданского назначения	77
§ 2.1. Капитальный ремонт в системе воспроизводства зданий.....	77
§ 2.2. Современная система финансирования капитального ремонта.....	85
§ 2.3. Основы проектирования реконструкции и капитального ремонта гражданских зданий	96
§ 2.4. Основы организации проведения реконструкции (капитального ремонта) гражданских зданий	104
§ 2.5. Повышение энергоэффективности реконструируемых (ремонтируемых) гражданских зданий.....	113

§ 2.6. Экономическая эффективность капитального ремонта и реконструкции гражданских зданий	121
Вопросы и задания по главе для самопроверки	133
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	134
Глава 3. Основные экономические принципы жилищного хозяйства	136
§ 3.1. Ценообразование и тарифное регулирование в сфере ЖКХ	136
§ 3.2. Правила и порядок расчета платы за коммунальные услуги	144
§ 3.3. Финансы, денежное обращение и кредит в жилищном хозяйстве	158
§ 3.4. Бухгалтерский и управленческий учет в жилищном хозяйстве	164
§ 3.5. Налоги и налогообложение в жилищном хозяйстве	169
Вопросы и задания по главе для самопроверки	179
Тесты	179
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	183
Глава 4. Экономика организаций жилищно-коммунального хозяйства	184
§ 4.1. Организационно-правовые формы организаций жилищного хозяйства	184
§ 4.2. Затраты и себестоимость продукции и услуг в жилищном хозяйстве	188
§ 4.3. Сущность, задачи и функции планирования в управлении предприятием	195
§ 4.4. Теоретические основы и источники информации для технико-экономического анализа деятельности (ТЭАД) организации	198
§ 4.5. Анализ результатов деятельности организации	205
§ 4.6. Анализ финансового состояния организации	210
§ 4.7. Инвестиционная сфера жилищного хозяйства	222
§ 4.8. Техничко-экономическое обоснование инвестиций	229
Вопросы и задания по главе для самопроверки	237
Тесты	238
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	239
Глава 5. Экономика и коммерческая деятельность управляющей организации	240
§ 5.1. Маркетинг сферы жилищного хозяйства и коммунальной инфраструктуры	240
§ 5.2. Плата за жилье и формирование доходной базы	251

§ 5.3. Показатели и методы расчета эксплуатационных затрат на содержание многоквартирного дома	261
§ 5.4. Сущность финансового менеджмента управляющей организации	271
§ 5.5. Сущность и содержание коммерческой деятельности управляющей организации	282
Вопросы для самопроверки	291
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	292
Глава 6. Стандартизация и управление качеством предоставления жилищных услуг	294
§ 6.1. Основы метрологии и стандартизации	294
§ 6.2. Категории и виды нормативных документов по стандартизации	300
§ 6.3. Сертификация в жилищно-коммунальном хозяйстве	307
§ 6.4. Стандарты профессиональной деятельности в жилищном хозяйстве	313
§ 6.5. Независимая оценка квалификаций в сфере ЖКХ	324
Вопросы и задания по главе для самопроверки	335
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	336

Раздел 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ

Глава 7. Правовая среда бизнеса в жилищном хозяйстве	338
§ 7.1. Понятие и содержание предпринимательства	338
§ 7.2. Основы законодательства в сфере предпринимательства	343
§ 7.3. Типология предпринимательской деятельности	349
§ 7.4. Развитие малого предпринимательства в России	354
§ 7.5. Организационно-правовые формы предпринимательства	360
§ 7.6. Обоснование решений при создании предприятия	368
§ 7.7. Процедура создания предприятия как юридического лица	369
§ 7.8. Общие положения о предпринимательском договоре	376
Вопросы и задания по главе для самопроверки	383
Тесты	386
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	390

Глава 8. Правовое обеспечение системы управления жилищным фондом	391
§ 8.1. Правовое регулирование управления жилищным фондом	391
§ 8.2. Жилищный фонд: понятие, классификация, учет и виды.....	397
§ 8.3. Управление жилищным фондом	403
§ 8.4. Жилые помещения: понятие, признаки и требования, предъявляемые к жилым помещениям.....	408
§ 8.5. Правовые основы обеспечения граждан жилыми помещениями.....	414
§ 8.6. Право собственности и другие права на жилые помещения ...	417
§ 8.7. Права и обязанности собственников помещений	424
§ 8.8. Плата за жилое помещение и коммунальные услуги	431
Вопросы и задания по главе для самопроверки	438
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	439
Глава 9. Договорные отношения и услуги жилищного хозяйства	442
§ 9.1. Жилищные и коммунальные услуги, особенности и порядок их предоставления	442
§ 9.2. Система договорных отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства	448
§ 9.3. Правила предоставления органами местного самоуправления жилых помещений	454
§ 9.4. Правила предоставления специализированных жилых помещений...	459
§ 9.5. Договор управления многоквартирным домом	464
§ 9.6. Организация договорных отношений жилищных организаций с подрядными организациями	473
§ 9.7. Организация договорных отношений между жилищными и ресурсоснабжающими организациями	477
§ 9.8. Договорные отношения между жилищными, ресурсоснабжающими организациями и собственниками нежилых помещений	486
§ 9.9. Порядок оказания услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами.....	491
Вопросы и задания по главе для самопроверки	496
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	498
Глава 10. Организация управления многоквартирными домами, государственным, муниципальным жилищным фондом	500
§ 10.1. Характеристика многоквартирного дома как объекта управления ...	500
§ 10.2. Характеристика общего имущества многоквартирного дома.....	507

§ 10.3. Способы управления многоквартирными домами: преимущества и недостатки	515
§ 10.4. Особенности управления многоквартирными домами	523
§ 10.5. Товарищество собственников жилья. Жилищные и жилищно-строительные кооперативы	535
§ 10.6. Организация эффективного взаимодействия между субъектами управления многоквартирным домом	542
§ 10.7. Организация работы с собственниками помещений через общие собрания	547
§ 10.8. Принципы формирования конкурентной среды в сфере управления многоквартирными домами.....	556
Вопросы и задания по главе для самопроверки	562
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	563
Глава 11. Жилищный надзор и контроль в жилищном хозяйстве	566
§ 11.1. Формы и способы защиты жилищных прав	566
§ 11.2. Способы защиты прав потребителей при оказании жилищных и коммунальных услуг	572
§ 11.3. Добросовестность потребителей жилищных и коммунальных услуг и злоупотребление правом на защиту	579
§ 11.4. Платежная дисциплина и взыскание задолженности за жилое помещение и коммунальные услуги	584
§ 11.5. Виды контроля и надзора в жилищном хозяйстве.....	590
§ 11.6. Лицензирование управляющих организаций и лицензионный контроль	598
§ 11.7. Защита прав и интересов жилищных и ресурсоснабжающих организаций при обжаловании предписаний и постановлений органов контроля и надзора	605
§ 11.8. Антимонопольное регулирование	610
§ 11.9. Информационное обеспечение сферы жилищного хозяйства	614
Вопросы и задания по главе для самопроверки	620
Литература, рекомендуемая для самостоятельного изучения	623

ГЛАВА 1

ЖИЛИЩНОЕ ХОЗЯЙСТВО — ВАЖНЕЙШАЯ ОТРАСЛЬ НЕПРОИЗВОДСТВЕННОЙ СФЕРЫ

§ 1.1. ПОНЯТИЕ И СОСТАВ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Хозяйство (совокупность природных и созданных руками человека богатств, которые используются для обеспечения жизни и улучшения условий ее существования) состоит из исторически сложившихся отраслей, взаимосвязанных между собой разделением труда. Отрасль хозяйства — качественно однородная группа хозяйственных единиц, которые характеризуются особыми условиями производства в системе общественного разделения труда, единством назначения производимой продукции и выполняют специфическую роль в процессе расширенного воспроизводства. В совокупности отрасли составляют национальную экономику.

До 2003 г. в Российской Федерации существовал общесоюзный классификатор «Отрасли народного хозяйства» (ОКОНХ). Он представлял собой группировки видов деятельности по отраслям, различающимся характером функций, выполняемых ими в общей системе общественного разделения труда.

С 2003 г. вступил в силу Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД). Объектами классификации в ОКВЭД являются виды экономической деятельности. А она имеет место тогда, когда ресурсы (оборудование, рабочая сила, технологии, сырье, материалы, энергия, информационные ресурсы) объединяются в производственный процесс, имеющий целью производство продукции (оказание услуг). Экономическая деятельность характеризуется затратами на производство, процессом производства и выпуском продукции (оказанием услуг). ОКВЭД включает перечень классификационных группировок видов экономической деятельности и их

описание. В ОКВЭД использованы иерархический метод классификации и последовательный метод кодирования. При отнесении предприятия, видов производства и услуг к той или иной отрасли народного хозяйства учитываются назначение продукта или услуг, вид основного сырья или материала, характер технологического процесса.

Более существенным является то, что хозяйство России подразделяется на две основные сферы: материального производства и непроеизводственную. Сфера материального производства — это комплекс видов производственной деятельности, конечным результатом которой является создание материальных благ. Под материальными благами, в свою очередь, подразумевают конкретные продукты, энергию, перемещение грузов, хранение продуктов, сортировку, расфасовку, упаковку и другие задачи, которые продолжают производство в сфере обращения. Остальные виды деятельности, которые не создают материальные блага, относятся к непроеизводственной сфере.

К производственной сфере относятся: промышленность, сельское хозяйство, транспорт и связь, строительство и другие качественно однородные группы хозяйственных единиц, которые характеризуются особыми условиями производства в системе общественного разделения труда, единством назначения производимой продукции и выполняют специфическую роль в процессе расширенного воспроизводства.

Нпроеизводственная сфера — совокупность отраслей, удовлетворяющих разнообразные, кроме производства материальных благ, индивидуальные потребности людей и общества в целом в широком спектре услуг. Эти потребности сводятся к организации и осуществлению обмена, распределения и потребления материальных благ, к производству духовных благ и всестороннему развитию личности, включая охрану и укрепление здоровья людей. Нпроеизводственная сфера характеризуется следующими общими признаками: предоставляет блага, в основном в форме услуг, предметом воздействия которых являются люди и возможности их повседневной жизнедеятельности; потребление предоставляемых благ имеет значительные внешние эффекты; деятельность ее отраслей выступает объектом систематического применения ценностных оценок. Отрасли непроеизводственной сферы имеют своим непосредственным адресатом людей, их материальные, физические и духовные возможности. Нпроеизводственная сфера представляет собой весьма существенную и быстро растущую часть современной экономики. Затраты государства на политику в этой сфере и расходы населения на производимые в ней блага составляли в странах с развитой экономикой от 30 до 45 % валового внутреннего продукта (ВВП). В России в настоящее время совокупные расходы на непроеизводственную сферу составляют более 20 % ВВП. Особенностью социальной сферы является высокая доля участия государства в финансировании и в непосредственном предоставлении производимых

в ней благ. Причем доля затрат государства на отрасли социальной сферы в ВВП увеличивается по мере роста экономики.

В современном понимании непроизводственная сфера — это здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение, образование, культура и искусство, наука и научное обслуживание, бытовое обслуживание населения. Указанный перечень необходимо дополнить комплексом отраслей, относящихся к городскому хозяйству. Очень часто и вполне обоснованно городское хозяйство ассоциируется с понятием муниципального хозяйства.

В широком смысле слова под муниципальным хозяйством понимают все отрасли и виды деятельности, независимо от форм собственности, направленные на удовлетворение коллективных потребностей населения. В этом отношении наиболее приемлемой представляется точка зрения известного российского исследователя, классика муниципальной науки Л. А. Велихова¹, который под муниципальным хозяйством понимал деятельность города в лице его городских публичных органов, направленную на удовлетворение известных коллективных потребностей городского населения. При этом автор утверждает, что особенность муниципального хозяйства заключается главным образом в его целях. Муниципальное хозяйство имеет целью решение местных вопросов, то есть вопросов местного значения. В силу характера такой деятельности все население муниципального образования выступает своего рода «заказчиком» услуг, предоставляемых муниципальным хозяйством. Данный подход определяет муниципальное хозяйство в соответствии с градообслуживающей сферой деятельности города, что сегодня имеет широкое распространение и высокую значимость.

Становление и развитие городского хозяйства связаны исключительно с возникновением городов и необходимостью создания условий, пригодных для проживания. Общемировой тенденцией является неуклонный рост численности городского населения.

В большинстве стран города занимают незначительную часть территории, но выполняют при этом важнейшие функции в развитии государств и решении имеющихся социально-экономических проблем. Россия в этом плане не является исключением.

Важнейшей тенденцией развития городов России начиная с XIX в. стала урбанизация. Эта тенденция особенно ярко начала проявляться со второй половины XIX в., когда тысячи освобожденных от крепостной зависимости крестьян устремились в города, а купцы и торговцы широко развернули свою деятельность в пределах городской черты. В Европе этот процесс начался несколько раньше, но по темпам преобразований Россия занимала одно из ведущих мест среди европейских стран. Быстрыми темпами росла численность городского населения и удельный вес горожан в общей массе населения.

¹ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. — М.: Наука, 1996.

Процесс развития городов и рост численности городского населения стали реальными факторами общественной жизни. Если в 1796 г. городское население России составляло 1,3 млн человек (3,6 % в общей численности страны), то к 1917 г. оно выросло более чем в 20 раз (15,6 % в общей численности страны). В настоящее время численность городского населения России превышает 74 % всей численности страны. На 1 января 2019 г. в России насчитывалось 15 городов с численностью постоянного населения 1 млн и более.

Города являются опорным каркасом территории, способствуют интеграции страны и выполняют функции региональных и местных столиц. Они нередко выступают как центры научно-технического прогресса и позитивных изменений в жизни общества. В то же время в городах, особенно крупных, сконцентрирован не только положительный, но и негативный потенциал, имеется немало острых проблем. Города должны выполнять три главные функции, направленные на создание:

- благоприятной среды для проживания и жизнедеятельности населения, для развития социальной сферы;
- благоприятных хозяйственных условий для развития экономики;
- необходимых условий для развития окружающей территории, оказания реальной помощи в развитии инфраструктуры региона без нарушения экологического равновесия данной территории.

Для реализации данных функций предназначен важнейший комплекс отраслей непродовольственной сферы — городское хозяйство.

Термин «городское хозяйство» употребляется в различных значениях¹. В одном случае под городским хозяйством понимается совокупность частных хозяйств в городе. В его состав включают все виды деятельности на данной территории, независимо от ее характера, муниципальной направленности, форм собственности и т. п. В этом смысле городское хозяйство (или городская промышленность), являясь одной из главных составных частей народного хозяйства, противопоставляется внегородскому, чаще всего сельскому, хозяйству.

В другом случае в состав городского хозяйства включаются все отрасли и виды деятельности, ориентированные на местный рынок и на местного потребителя в лице городских органов власти, населения и организаций, имеющих местный характер, независимо от форм собственности. В этом случае городское хозяйство полностью совпадает с понятием градообслуживающей (или территориально обслуживающей) сферы. Под городским хозяйством понимается деятельность города в лице его публичных органов, направленная на удовлетворение известных коллективных потребностей городского

¹ Чекалин В. С. Экономика городского хозяйства: Учеб. пособие. — СПб.: СПбГУ, 2003.

населения. Такое толкование данного понятия получило в настоящее время очень широкое распространение и заслуживает внимания.

В третьем случае под городским хозяйством понимают только те отрасли, виды деятельности и объекты, которые находятся в муниципальной (городской) собственности. Теоретически такая позиция может иметь место, но практически это означает заметное сужение границ городского хозяйства в связи с наличием процесса приватизации городских объектов и недоучетом различных предприятий и организаций данной сферы, имеющих альтернативные формы собственности, — ремонтно-строительных, жилищно-коммунальных, транспортных и т. д.

Представляется, что истина находится посередине. Термин «городское хозяйство» должен содержать особую качественную определенность. Характерными признаками городского хозяйства служат его местный характер, выполнение обеспечивающих функций, экономическая основа функционирования и социальная направленность. Это означает, что городское хозяйство объединяет такие отрасли и виды деятельности, которые ориентируются на местный рынок, выполняют обеспечивающие функции, относятся к группе хозяйствующих субъектов и нацелены на удовлетворение потребностей жителей данного города. Исходя из этого, в состав городского хозяйства следует включать только те отрасли и виды деятельности, которые отвечают приведенным выше принципам, то есть относятся к градообслуживающей сфере, являются составной частью хозяйственно-экономической деятельности на данной территории, имеют социально ориентированный характер и находятся в области прямого регулирования городских органов власти.

Таким образом, городское хозяйство представляет собой территориально-отраслевой комплекс (службы, предприятия, жилищный фонд, инженерные сооружения и сети), обеспечивающий социально-культурные, бытовые и коммунальные потребности населения городов и поселков городского типа и создающий необходимые условия для развития города (поселка) в целом.

Основу городского хозяйства (по социальной значимости, стоимости основных фондов, численности работников) составляет жилищно-коммунальный комплекс, включающий жилищное хозяйство и отрасли коммунального обслуживания потребителей. Данный комплекс имеет высокий удельный вес муниципальной (государственной) собственности и выполняет жизненно важные функции для жизнедеятельности города: содержание и ремонт жилых и общественных зданий, техническое и санитарное содержание городской территории, обеспечение населения и организаций водой, газом, электроэнергией, теплом и т. п. В то же время другие отрасли сферы услуг, например торговля и общественное питание, практически полностью приватизированные и предоставляющие индивидуальные услуги потребителям на рыночной основе, в состав городского хозяйства не входят. По отноше-

нию к ним создаются необходимые условия для развития и осуществляются функции контроля.

Основу городского (муниципального) хозяйства составляет комплекс базовых отраслей, включающий:

- жилищное хозяйство, в том числе систему технического и санитарного содержания жилищного фонда, текущего и капитального ремонта жилых зданий;
- водоснабжение и канализацию жилищного фонда города;
- коммунальную энергетику, включая тепло-, газо-, электроснабжение городов и населенных пунктов;
- благоустройство городской территории, включая дорожное хозяйство, санитарную очистку, уборку и утилизацию коммунальных бытовых отходов и мусора, садово-парковое хозяйство, содержание малых архитектурных форм, водоемов, пляжей и других городских объектов;
- городской пассажирский транспорт и организацию транспортных потоков;
- городское (муниципальное) строительство и реконструкцию жилых и нежилых объектов на основе городского заказа, а также регулирование частного сектора в строительстве и ремонтно-строительном производстве;
- градостроительное регулирование и землеустройство;
- управление городским имуществом;
- городские информационные системы и пр.

Кроме этих базовых видов деятельности в состав городского хозяйства входят и внешние функции по содержанию и коммунальному обеспечению ряда городских объектов, не включенных в состав городского хозяйства:

- техническое содержание и коммунальное обеспечение объектов социально-культурной сферы города — школ, поликлиник, больниц, библиотек, спортивных объектов и т. п.;
- коммунальное обеспечение энергией, водой и отведением канализационных стоков, услугами по благоустройству городской территории предприятий торговли и общественного питания, правоохранительных и военных организаций, промышленных предприятий, коммерческих организаций различного профиля и прочих объектов, находящихся на территории города, и пр.

Как следует из этой группировки, к городскому хозяйству относятся объекты и виды деятельности двух типов: непосредственно обеспечивающие жизненно важные функции города, а также предоставляющие услуги предприятиям и организациям различного профиля, находящимся на территории города.

Управление городским хозяйством должно учитывать его особенности, типологию и численность населенных мест, схемы административно-территориального устройства в России.

Особенностями городского хозяйства являются:

- местный характер деятельности: естественные условия расположения влияют на состав, размер, финансовые результаты предприятий городского хозяйства, обуславливают монопольный характер деятельности многих коммунальных предприятий, наличие постоянного контингента потребителей;
- комплексный характер развития: развитие отдельных областей городского хозяйства происходит зависимо и в определенном соотношении с другими областями городского хозяйства;
- высокая социальная значимость, так как практически все виды деятельности в составе городского хозяйства направлены на обеспечение потребностей всех слоев населения;
- высокий удельный вес городской (муниципальной или государственной) собственности при наличии других форм собственности в городском хозяйстве;
- тесная взаимосвязь и взаимозависимость многих отраслей городского хозяйства между собой и с другими сферами деятельности на данной территории; к примеру, водоснабжение и канализация, пассажирский транспорт и дороги, коммунальная энергетика и жилищное хозяйство и т. п.;
- неравномерность потребления продукции коммунальных предприятий (водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение и т. д.): связана с неравномерностью потребления, которая, как правило, объясняется суточными колебаниями. Встречаются отрасли, подверженные сезонным колебаниям потребления (например, теплоснабжение в части отопления, в некоторой степени городской электрический транспорт);
- разнообразие видов деятельности: производство товарной и коммунальной продукции, предоставление коммунальных и бытовых услуг, выполнение работ по эксплуатации, ремонту и строительству;
- взаимосвязь производства и потребления услуг в составе отраслей городского хозяйства: водоснабжение и канализация, пассажирский транспорт и дорожное хозяйство, электроэнергетика и теплоснабжение и т. п.;
- особый характер деятельности предприятий городского хозяйства: однородность продукции, трудность образования запасов, отсутствие или ограниченность незавершенной продукции, высокая доля вспомогательных материалов и энергии в составе издержек производства продукции и др.;

- наличие естественных локальных монополий при обеспечении функционирования жизненно важных инженерно-энергетических систем города — водоснабжения и канализации, коммунальной энергетики.

В соответствии с двумя основными типами расселения — городским и сельским — населенные места на территории России делятся на две основные категории: города и сельские поселения. Эти категории подразделяют на группы в зависимости от численности.

Классификация городов для градостроительных целей основывается на следующих основных признаках: численности населения; административно-политическом значении города (общесоюзный, республиканский, областной, районный центр); народно-хозяйственном значении города (промышленный центр, транспортный узел, порт, курорт); экономико-географическом положении и исторических особенностях.

По численности населения города подразделяются: на города-миллионеры — с населением свыше 1 млн человек, крупнейшие города — от 500 тыс. до 1 млн, крупные города — от 250 тыс. до 500 тыс., большие города — от 100 тыс. до 250 тыс., средние города — от 50 тыс. до 100 тыс., малые города с населением до 50 тыс. человек, поселки промышленные и курортные — по местным условиям. На основании функциональной классификации города делятся на многофункциональные, сочетающие административно-политические, культурные и экономические функции; города с резко выраженным преобладанием промышленных и транспортных функций межрайонного значения; промышленные города с узкой производственной специализацией; города — закрытые территориальные образования (ЗАТО); моногорода.

Схемы административно-территориального устройства в России предусматривают два вида муниципальных образований, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления: городское поселение — город или поселок (включая территории близлежащих населенных пунктов, включенных в генеральный план городского поселения); сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов). Для городского хозяйства принципиальное значение имеет схема административно-территориального устройства города: город — субъект Российской Федерации, делится на округа, не являющиеся муниципальными образованиями, округа делятся на районы, являющиеся муниципальными образованиями (г. Москва); город — субъект Российской Федерации, делится на районы, являющиеся муниципальными образованиями (г. Санкт-Петербург); город — муниципальное образование, делится на районы, не являющиеся муниципальными образованиями; город — муниципальное образование, не имеющее административно-территориального деления.

Управление городским хозяйством — это вид управленческой деятельности, заключающейся в сознательном воздействии на волю городского населения с целью направления его поведения. Управление городским хозяйством — это также один из видов самоуправления.

Деление территории города на составные части обуславливает решение многих вопросов местного значения: построение системы управления городской собственностью, создание объектов недвижимости; функционирование системы кадастрового учета и регистрации прав на недвижимость; формирование бюджета и порядок финансирования объектов недвижимости из городских источников; размещение муниципальных предприятий и учреждений; особенности ценообразования и т. п.

Схема управления городом определяет: структуру городской администрации — аппарата и органов управления, их структурных подразделений, штатное расписание; порядок формирования аппарата, органов управления и городских (районных) служб городской администрации; порядок разграничения исполнительно-распорядительных функций между органами управления, распределения обязанностей между заместителями главы городского самоуправления и руководителями аппарата и органов управления.

В соответствии со схемой управления глава города утверждает регламент городской администрации. Схемой может быть предусмотрено деление города на территориальные образования (районы, административные округа и т. д.) и назначение должностных лиц, уполномоченных управлять ими. Решением представительного органа местного самоуправления (городской думы или др.) составные части города (микрорайоны, кварталы) могут быть закреплены за органами общественного самоуправления, иметь отдельные сметы расходов в составе городского бюджета.

Большая часть городов, с одной стороны, являются муниципальными образованиями, а с другой — представляют собой элемент системы административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации. Возникающие в связи с этим проблемы решаются на региональном уровне: в уставах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований дается характеристика территории, в законах об административно-территориальном устройстве представлено описание границ, регламентируются процедуры их установления и изменения.

Практически каждая отрасль городского хозяйства представлена в органах законодательной и исполнительной власти специальным подразделением (департаментом, комитетом, комиссией и пр.), которое осуществляет управление во взаимосвязи со всем комплексом городского хозяйства.

В настоящее время все отрасли городского хозяйства переходят на новые векторы развития, рассчитанные до 2024 г. Приоритетный национальный проект «Жилье и городская среда» призван повысить показатель комфортности

жизни в городах и индекс качества городской среды на 30 %, сократить в два раза число населенных пунктов с неблагоприятной средой; создать механизм активного участия граждан в повышении комфортности для жизни в городе, увеличить долю граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды; обеспечить постоянное уменьшение количества непригодного для проживания жилищного фонда¹.

§ 1.2. ВЗАИМОСВЯЗЬ ЖИЛИЩНОГО И КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Жилищно-коммунальное хозяйство, будучи самой крупной и ведущей частью городского хозяйства, представляет собой сложный комплекс различных подотраслей, тесно связанных между собой и объединенных общей целью — удовлетворять население в различных жилищных и коммунальных услугах, а также снабжать предприятия отраслей народного хозяйства необходимыми ресурсами, такими как вода, газ, тепло и т. д. По данным Минстроя России, масштабы жилищно-коммунального хозяйства характеризуются следующими основными параметрами. Годовой оборот — 5 трлн руб. Это почти 6 % ВВП России. Жилой фонд — 3,7 млрд м², количество многоквартирных домов — 2,4 млн. В ЖКХ работают более 2 млн человек. Количество предприятий ЖКХ — более 52 тыс. Общая протяженность коммунальных сетей — свыше 900 тыс. км. Из них: водоснабжение и водоотведение — 750 тыс. км, тепло-снабжение — 170 тыс. км.

С материально-вещественной точки зрения жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой совокупность природных и созданных человеком материальных жилищных благ. С социально-экономической точки зрения жилищно-коммунальное хозяйство — совокупность отношений, складывающихся в обществе по поводу приобретения жилья, владения и пользования им.

Значимость жилищно-коммунального хозяйства многогранна.

В техническом плане жилищно-коммунальное хозяйство характеризуется совокупностью объектов с весьма широким диапазоном конструктивных, технологических, объемно-планировочных, архитектурных и прочих решений. В настоящее время многие жилые объекты и связанная с ними коммунальная инфраструктура находятся в неудовлетворительном состоянии с учетом уровня их фактической эксплуатационной надежности, порождая системные проблемы города, что особенно характерно для зимнего периода.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В социальном аспекте жилищно-коммунальное хозяйство удовлетворяет первичные жизненные потребности человека, концентрирует жизненно важные интересы всего населения страны. Их игнорирование или недоучет потенциально опасны, поскольку могут повлечь за собой социальные взрывы с далеко идущими последствиями для всего общества.

В экономическом плане жилищно-коммунальное хозяйство является важным элементом национального богатства, а также экономической базой отдельного человека. При этом жилищно-коммунальное хозяйство может быть как сферой привлечения значительного объема инвестиций и наращивания капитала, так и значительной статьёй расходов населения или бюджетов всех уровней. Оно в значительной мере оказывает непосредственное влияние на ситуацию, складывающуюся на макро-, мезо- и микроэкономических уровнях.

Общность коммунального и жилищного хозяйства заключается в предоставлении услуг населению по месту жительства (в квартире, доме, на прилегающей территории) и сращивании этих отраслей с городской территорией и других населенных пунктов. Наряду с этим коммунальное хозяйство обслуживает все предприятия и объекты гражданского назначения, поскольку без коммунальных ресурсов (вода, тепло, электроэнергия, газ) их функционирование невозможно.

Особенностями ЖКХ как одной из важнейших сфер социального обслуживания являются:

- большая социальная значимость, так как практически все объекты ЖКХ непосредственно обеспечивают потребности жителей муниципального образования;
- высокий удельный вес муниципальной собственности (особенно в коммунальном хозяйстве) при очень значительной частной собственности в жилищном хозяйстве;
- взаимосвязь и взаимозависимость многих отраслей ЖКХ между собой и с другими сферами деятельности на данной территории (к примеру, водопровод и канализация, пассажирский транспорт и дороги, коммунальная энергетика и жилищное хозяйство и т. п.);
- тесная взаимосвязь производства и потребления услуг и многих видов продукции в составе ряда отраслей ЖКХ, что особенно характерно для пассажирского транспорта, энергетических систем и др.;
- особый характер хозяйственной деятельности предприятий ЖКХ: однородность продукции, трудность образования запасов, отсутствие незавершенной продукции, высокая доля вспомогательных материалов и энергии в составе издержек услуг и др.;

- наличие естественных локальных монополий при обеспечении функционирования инженерно-энергетических систем города — водоснабжение и канализация, коммунальная энергетика, а также при организации работы пассажирского электротранспорта;
- наличие постоянного контингента потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Производственная структура многопрофильного жилищно-коммунального хозяйства России включает в себя более 30 видов деятельности, ведущие из которых: жилищное хозяйство (эксплуатация и благоустройство жилого фонда и объектов социального назначения, управление жилищным хозяйством и многоквартирными домами, управление объектами коммерческого назначения) и коммунальное хозяйство (благоустройство, коммунальное и бытовое водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение, теплоснабжение). Многопрофильность жилищно-коммунального хозяйства отражается на специфике его управления на федеральном, региональном и местном уровнях.

На *федеральном* уровне управление жилищно-коммунальным хозяйством осуществляется: Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством энергетики Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службой по тарифам.

Управление жилищно-коммунальным хозяйством на федеральном уровне сосредоточено, как правило, на решении следующих вопросов: формирование нормативной законодательной базы; финансирование крупных инвестиционных проектов; государственное регулирование тарифов; методическое обеспечение деятельности отрасли; повышение эффективности деятельности предприятий, ресурсосбережения, энергосбережения и т. д.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации участвует в разработке проектов федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации, актов федеральных органов исполнительной власти в области государственной политики и нормативного правового регулирования в жилищно-коммунальной сфере. Министерство энергетики Российской Федерации осуществляет нормативно-правовое регулирование в области энергоснабжения и повышения энергетической эффективности. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет нормативно-правовое регулирование обращения с твердыми коммунальными отходами. Федеральная служба по тарифам осуществляет государственное регулирование цен (тарифов) в электроэнергетике.

На *региональном* уровне управление жилищно-коммунальным хозяйством осуществляется региональными министерствами и службами.

На региональном уровне принимаются конкретные решения, разрабатываются программы, а также инвестиционные проекты. К важнейшим сферам деятельности региональных органов управления относятся реализация программ капитального ремонта жилищного фонда и координация деятельности региональных операторов по переработке твердых коммунальных отходов.

Комплексные задачи, которые стоят перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса региона, при стратегическом планировании развития отрасли рассматриваются в увязке с муниципальным уровнем, с функциональными программами, а также с деятельностью смежных отраслей.

Муниципальный (*местный*) уровень представлен различными структурными подразделениями местной администрации муниципального образования. Это могут быть комитеты ЖКХ администрации муниципального образования, управление жилищно-коммунальным хозяйством, управление жилищно-коммунального хозяйства и энергетики и др.

Общим функционалом является регулирование функционирования: муниципального жилищного фонда коммунальной инженерной инфраструктуры; муниципальных объектов коммунальной инженерной инфраструктуры; муниципальных сооружений коммунальной инженерной инфраструктуры; муниципальных сетей коммунальной инженерной инфраструктуры; формирование муниципального заказа на выполнение работ, а также оказание услуг по эксплуатации, содержанию и ремонту объектов жилищного фонда, которые находятся в муниципальной собственности; контроль качества предоставления жилищных и коммунальных услуг населению муниципального жилищного фонда; контроль за соблюдением правил и норм санитарного состояния придомовых территорий жилищного фонда муниципального образования и т. д.

Характерной чертой как жилищного, так и коммунального хозяйства является их отраслевая и функциональная неоднородность. Главное и принципиальное отличие заключается в том, что жилищное хозяйство обеспечивает функционирование предмета личного (семейного) потребления. Известную сложность рассмотрения жилищного хозяйства создает его тесная взаимосвязь с коммунальным хозяйством. Коммунальное хозяйство рассматривается во многих случаях как собирательная отрасль (Public utility). При этом предлагается считать, что в круг коммунального хозяйства входят жилищное хозяйство, сооружения внешнего городского благоустройства и коммунальные предприятия. Однако при такой постановке вопроса исключается из рассмотрения важнейший дефинирующий признак — функциональное назначение и роль жилищного хозяйства в воспроизводственном и жизненном цикле основных