Каменева Екатерина Анатольевна. Финансовое хозяйство сферы жилищно-коммунальных услуг в период реформирования : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2001 187 c. РГБ ОД, 61:02-8/680-4

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Организация финансового хозяйства сферы жилищно коммунальных услуг и оценка его состояния

1.1. Финансовое хозяйство сферы жилищно-коммунальных услуг в системе финансовых отношений

1.2. Особенности организации финансовых отношений в отрасли жилищно-коммунального хозяйства 27

1.3. Система доходов и расходов предприятий жилищно-коммунального хозяйства 44

ГЛАВА 2. Особенности ценообразования и формирования тарифов в сфере жилищно-коммунальных услуг .62

2.1. Характеристика рынка жилищно-коммунальных услуг 62

2.2. Тарифная политика и ееразвитие в жилищно-коммунальном хозяйстве 81

ГЛАВА 3.Финансовый аспект реформирования жилищно-коммунального хозяйства 109

3.1. Развитие организационно-финансовых отношений в рамках территориального общественного самоуправления 109

3.2. Резервы укрепления финансов предприятий жилищно-коммунальной сферы 126

3.3. Совершенствование финансового контроля и управления денежными потоками 140

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 157

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 173

**Введение к работе**

Актуальность темы. В настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) России переживает кризисный период, что непосредственно отражается на населении страны. Оно возмущено постоянным повышением платы за жилищно-коммунальные услуги и отсутствием соответствующего этой оплате качества и количества предоставляемых услуг. Многие предприятия ЖКХ являются убыточными и зачастую лишены финансовой самостоятельности. Постепенное сокращение бюджетного финансирования отрасли, от которого в значительной степени зависит функционирование городского хозяйства, ставит в тяжелое финансовое положение всех субъектов-участников процесса обслуживания жилищного фонда и потребления жилищно-коммунальных услуг. Таким образом, очевидно, что ситуация, возникшая в ЖКХ России, требует проведения серьезных и принципиальных преобразований на основе социально ориентированной концепции рыночного развития финансового хозяйства жилищно-коммунальной сферы.

Особо остро необходимость решения этих проблем встает в свете принятого решения о проведении политики постепенного перехода населения на оплату стопроцентной стоимости жилищно-коммунальных услуг и резкого уменьшения на этой основе бюджетного дотирования отрасли, что фактически означает переложение бремени недофинансирования ЖКХ на плечи граждан. В то же время, население не может отказаться от потребления жилищно-коммунальных услуг и лишено права их выбора по качеству, что придает монопольный оттенок проводимой реформе.

Реформирование в ЖКХ приводит к естественным изменениям в его хозяйственно-финансовой деятельности. Для успешного функционирования финансового хозяйства сферы жилищно-коммунальных услуг в условиях рыночной экономики необходимо разработать действенные практические рекомендации по организации и регулированию деятельности предприятий исследуемой отрасли и ресурсному обеспечению предоставления качественных жилищно-коммунальных услуг за разумную оплату их населением. Разработка таких рекомендаций требует обстоятельного теоретического исследования и анализа проблем организации финансового хозяйства ЖКХ и его предприятий.

Современная ситуация в сфере ЖКХ характеризуется прежде всего ограниченностью ресурсов для его развития и социально-экономическими особенностями отрасли, в которой функционируют предприятия. Механизм финансового реформирования ЖКХ должен быть нацелен на такое функционирование отрасли и её предприятий, при котором были бы обеспечены высокое качество жилищно-коммунальных услуг, при научно-обоснованных на данном этапе тарифах, и их самоокупаемость в перспективе, по мере создания для этого необходимых и достаточных социально-экономических условий.

Однако пока результаты реформ не устраивают большинство населения. Складывается впечатление, что основная цель реформирования - это повышение тарифов до уровня, не учитывающего социальный характер отрасли и реформы в целом, реальные доходы населения и его жизненный уровень. Очевидно, необходимо пересмотреть саму финансовую концепцию и основные направления реализации жилищно-коммунальной реформы.

Все вышесказанное в совокупности и определяет актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности проблемы. В экономической литературе нашли достаточно полное отражение теоретические вопросы экономического содержания категорий финансов в целом, финансов предприятий (отраслей), в том числе ЖКХ. Этим проблемам посвящены работы Вознесенского Э.А., Дробозиной Л.А., Ковалевой A.M., Молякова Д.С., Родионовой В.М. и др.

Вопросы содержания и функционирования отличных от финансов предприятий самостоятельных категорий денежного, финансового (денежного) и чисто финансового хозяйства предприятий исследованы, соответственно, в трудах Сабанти Б.М., Казака А.Ю., Барулина СВ., Степаненко В.В. Практическим вопросам функционирования экономики, финансов и ценообразования в ЖКХ посвящены работы Аболина А.А., Авдеевой Т.Т., Минц И.Г., Филиппова Ю.В., Чернышова Л.Н. и др.

Однако в экономической литературе еще не рассматривались вопросы реализации категории финансового хозяйства в сфере жилищно-коммунальных услуг и проблемы финансового реформирования ЖКХ в целом, а вопросы организации и укрепления финансов в отрасли разработаны явно недостаточно. Нуждаются в дальнейшей разработке вопросы рационализации и упорядочения процесса управления и контроля за движением денежных потоков, формирования устойчивой финансовой базы предприятий ЖКХ с учетом влияния социального фактора.

В современной отечественной литературе, посвященной проблемам ЖКХ, описываются либо недостатки существующей ситуации в отрасли, либо отдельные направления дальнейшего реформирования, но почти не уделяется внимания социальному аспекту и реальным путям адаптации реформируемого ЖКХ к потребностям населения и сложившейся в стране социально-экономической ситуации.

Актуальность проблемы, а также недостаточная теоретическая и практическая разработанность многих ее сторон предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования и повлияли на постановку его целей и задач.

Целью диссертационного исследования является разработка эффективного, социально ориентированного финансового механизма функционирования ЖКХ путем развития теории и концептуальных подходов к финансовому реформированию отрасли, совершенствования методики ценообразования, усиления контроля за движением денежных потоков, поиска нетрадиционных источников финансирования и упорядочения налогообложения предприятий ЖКХ.

Задачи исследования. В рамках поставленной цели основные задачи исследования заключаются в следующем:

- рассмотреть особенности и организационные основы функционирования финансового хозяйства, формирования системы доходов и расходов сферы ЖКХ;

- исследовать особенности рынка и ценообразования в сфере ЖКХ и на этой основе определить направления совершенствования тарифной политики;

- исследовать основы функционирования организационно-финансовых отношений в рамках территориального общественного самоуправления, как одного из важнейших направлений реформирования ЖКХ;

- определить резервы укрепления финансов предприятий жилищно-коммунальной сферы;

- разработать пути совершенствования финансового контроля и управления денежными потоками в ЖКХ.

Предметом исследования являются денежные отношения, возникающие в процессе функционирования предприятий отрасли ЖКХ при предоставлении жилищно-коммунальных услуг населению в части формирования тарифов, доходов и расходов, фондов денежных средств и источников финансирования, движения денежных потоков и налогообложения.

Объектом исследования является финансовое хозяйство жилищно-коммунальной сферы в целом и предприятий, участвующих в обслуживании жилищного фонда и предоставлении коммунальных услуг населению.

Методологической основой проводимого диссертационного исследования является диалектический метод познания, раскрывающий возможности изучения экономических явлений в их развитии, взаимосвязи, и взаимообусловленности. Сравнительный подход к объекту исследования реализован при помощи общенаучных методов: научной абстракции, моделирования, анализа и синтеза, группировки и сравнения.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных экономистов в области общей экономической теории, экономики и ценообразования в ЖКХ, теории финансов и финансового (денежного) хозяйства предприятий, практики функционирования и реформирования финансовых отношений и финансового контроля в жилищно-коммунальной сфере.

Информационной базой исследования послужили законодательные акты и нормативные документы государственных органов власти Российской Федерации и Саратовской области, статистические данные Госкомстата РФ, данные Комитета по ЖКХ Администрации г.Саратова, Министерства финансов Саратовской области и предприятий ЖКХ г.Саратова, материалы периодической печати по изучаемой проблеме.

Объем и структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Первая глава - Организация финансового хозяйства сферы жилищно-коммунальных услуг и оценка его состояния - состоит из 3-х параграфов:

* 1. .Финансовое хозяйство сферы жилищно-коммунальных услуг в системе финансовых отношений
  2. 1.2.Особенности организации финансовых отношений в отрасли жилищно-коммунального хозяйства

1.3.Система доходов и расходов предприятий жилищно-коммунального хозяйства

Вторая глава - Особенности ценообразования и формирование тарифов в сфере жилищно-коммунальных услуг - состоит из 2-х параграфов:

2.1 .Характеристика рынка жилищно-коммунальных услуг

2.2.Тарифная политика и ее развитие в жилищно-коммунальном хозяйстве

Третья глава - Финансовый аспект реформирования жилищно-коммунального хозяйства - состоит из 3-х параграфов:

3.1.Развитие организационно-финансовых отношений в рамках территориального общественного самоуправления

3.2.Резервы укрепления финансов предприятий жилищно-коммунальной сферы

3.3.Совершенствование финансового контроля и управления денежными потоками

Научная новизна проведенного исследования. Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

• уточнено содержание понятия финансового хозяйства предприятий ЖКХ во взаимосвязи с общей теорией финансов и комплексно исследованы организационные основы функционирования финансовых отношений в этой сфере с учетом ее отраслевой, организационно-правовой и социально-экономической специфики;

• применительно к отрасли ЖКХ раскрыто содержание понятий «социальный хозрасчет» (терминология - авторская) и «социальная эффективность», которые рекомендованы положить в основу функционирования и концепции реформирования финансового хозяйства предприятий отрасли;

• на основе компромиссной концепции ценообразования в ЖКХ получил развитие «регулируемый затратный» подход к формированию тарифов в отрасли на основе учета влияния факторов платежеспособности населения, конкуренции, государственного вмешательства и уровня фактических затрат;

• предложены методические подходы к построению тарифов на жилищные и коммунальные услуги с учетом комфортности жилья, максимально допустимой доли (социальной нормы) оплаты жилья населением и платежеспособности последнего по социальным группам;

• определены основные направления развития организационно-финансовых отношений в рамках территориального общественного самоуправления, касающиеся наибольшего финансово-налогового благоприятствования товариществам собственников жилья (ТСЖ) со стороны государства, путем оказания в отдельных случаях бюджетной поддержки и выравнивания в правах ТСЖ и жилищно-строительных кооперативов в части пользования льготой по освобождению от уплаты единого социального налога сумм, выплачиваемых за счет членских взносов лицам, выполняющим работы (услуги) для этих организаций (статья 238 Налогового кодекса РФ, п. 1, п.п. 8);

• определены резервы укрепления финансов ЖКХ без увеличения тарифов, в частности:

- создание на договорной основе местного целевого бюджетного или внебюджетного фонда за счет отчислений организаций, осуществляющих добычу и (или) реализацию нефти, нефтепродуктов, газа и электроэнергии (или разработку других полезных ископаемых и лесного фонда) в абсолютных суммах на единицу реализованной продукции, а также коммерческих банков в процентах от прибыли, остающейся после уплаты налогов в бюджет;

- освобождение всех операций по предоставлению жилищно-коммунальных услуг от уплаты в бюджет или установление по ним нулевой ставки НДС;

- пересмотр и существенное уменьшение льготируемых категорий граждан по оплате этих услуг;

- упорядочение форм бюджетной поддержки ЖКХ;

• с целью усиления финансового контроля за целевым и эффективным использованием средств предприятиями ЖКХ разработан механизм внедрения системы предварительного контроля за движением денежных потоков путем открытия единых лицевых счетов пользователей и главных распорядителей средств (по всем доходам и расходам) и создания функционально нового Единого расчетного центра ЖКХ на базе авторской схемы движения денежных потоков между населением, предприятиями ЖКХ, управляющими структурами, отраслевым финансовым органом и казначейской системой.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость работы заключается в том, что результаты исследования финансового хозяйства предприятий и основ его организации в ЖКХ способствуют расширению теоретической базы, необходимой для обеспечения эффективного функционирования исследуемой отрасли.

Практическая значимость исследования состоит в том, что отдельные результаты исследования могут быть использованы для целей финансового реформирования ЖКХ и при разработке целевых программ развития городского хозяйства.

Апробация диссертационного исследования. Основные результаты исследования были доложены автором на научных конференциях по итогам НИР Саратовского социально-экономического университета за 1999-2000гг.

Практические рекомендации автора используются в Комитете по ЖКХ Администрации г.Саратова при разработке Программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства г.Саратова на период 2002-2005 г.г., что подтверждено справкой о внедрении.

Основные теоретические положения диссертационной работы используются в качестве учебно-методического материала по курсу «Финансы предприятий отраслей народного хозяйства» в Саратовском государственном социально-экономическом университете, что также подтверждено справкой о внедрении в учебный процесс.

По теме диссертации опубликовано 4 научно-практических работ общим объемом 3,0 п.л.

## Финансовое хозяйство сферы жилищно-коммунальных услуг в системе финансовых отношений

Вопросы сущности и функций финансов остаются дискуссионными до настоящего времени. Еще в середине прошлого века известный экономист И. Шиль отмечал, что разработкой теории финансов занято больше людей, чем другими "политическими науками"1. В современной отечественной экономической литературе нет единой точки зрения на природу и сущность финансов, на функции и содержание их системы. В результате, общепринятые термины у разных авторов существенно отличаются. "Общим абстрактным определением содержания финансов является понимание их как системы денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающих перераспределение национального дохода общества, формирование и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов в соответствии с действием объективных экономических законов" . Экономическая природа и императивная форма (обусловленная существованием государства) финансовых отношений придают им двойственный характер и вступают в противоречие. Другими словами, финансовые отношения принадлежат одновременно и базисным (производственным) отношениям и надстройке (государству). Но, не следует трактовать финансовые отношения как переходное звено от производственных отношений к отношениям политико-правовым, так как в действительности, финансы являются категорией товарно-денежного производства: "Если производство продуктов труда выступает как производство товаров, то осуществить производственное или личное потребление можно лишь имея соответствующие денежные фонды (доходы), что в свою очередь предопределяет объективную необходимость перераспределительных отношений, реализуемых главным образом с помощью особой системы денежных отношений, т.е. финансов" .

Наиболее распространенными являются распределительная, воспроизводственная и перераспределительная концепции сущности финансов. Сторонники распределительной концепции считают, что финансы являются распределительной денежной категорией, сфера непосредственного действия которой распространяется лишь на одну стадию воспроизводственного процесса - распределение .

Представители воспроизводственной концепции считают, что сфера действия финансов распространяется не только на стадию распределения, но и на все другие стадии процесса общественного воспроизводства (производство, обмен, потребление) .

Согласно перераспределительной концепции, которая, на наш взгляд, является наиболее обоснованной и аргументированной , сущность финансов определяют отношения исключительно перераспределения стоимости общественного продукта. Например, Вознесенский Э.А. пишет: "Общим абстрактным определением содержания финансов является понимание их как системы денежных отношений, имеющих императивную форму, выражающих перераспределение национального дохода общества, формирование и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов в соответствии с действием объективных экономических законов"5.

## Характеристика рынка жилищно-коммунальных услуг

Становление рынка жилья в России - одно из наиболее сложных направлений реформ.

В течение многих лет жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) формировалось как сложная, многоотраслевая система в условиях централизованного управления. Она охватывает более 30 различных видов деятельности. Россия, как страна с высоким уровнем урбанизации (более 70% населения проживает в городах), имеет жилой фонд, который по своему масштабу составляет весомую долю в национальном богатстве страны (свыше 20% всех воспроизводимых активов страны), однако, его состояние, по оценке международных экспертов, не соответствует технологическому и экономическому потенциалу страны .

Современные проблемы и необходимость коренных перемен в сфере ЖКХ во многом связаны с происшедшей в советский период деформацией того, что в дореволюционный период называлось "жилищное дело". Основой этой деформации послужила ликвидация разных форм собственности и сведение их к единой государственной собственности.

Постепенно те функции, которые выполнял город как целостная структура, были разделены между центральными ведомствами. Все функции распорядительного характера сосредоточились в Центре, а Советы и их исполкомы, дублируя отраслевую структуру, создали у себя на местах соответствующие отделы, напрямую подчиненные вышестоящему уровню власти. Действовавшая в течение десятилетий система вертикального отраслевого управления плюс монополия государства на жилищный фонд разрушила город как целостный организм, как местное сообщество. Таким образом, город стал "объектом" управления, который был разделен на отдельные отрасли как народного, так и жилищно-коммунального хозяйства. Произошло превращение - хозяйство коммуны перестало принадлежать коммуне. При этом производственные отрасли в народнохозяйственной системе получили преимущество по сравнению с другими отраслями. ЖКХ превратилось в обслуживающую инфраструктуру, имеющую подчиненное значение, - "коммуналку". Единое городское хозяйство коммуны как сообщества местных жителей исчезло.

Город превратился в так называемый соцгород, т.е. город при промышленности, где жилью, а также сферам обслуживания населения отводится второстепенная роль. Такое положение было закреплено постановлением ВЦИК и СНК от 1 августа 1932 г. "Об устройстве населенных мест РСФСР". Это первый законодательный акт, отвечавший идее соцгорода и установивший последовательность приоритетных целей: от промышленности к ее необходимому средству - трудящимся.

Представление о развитии города (населенных пунктов) также трансформировалось, поскольку финансовые и материальные средства территориям стали распределяться Центром. Городское планирование, в том числе и планирование жилья, до сих пор ассоциируется со строительством жилья. Поэтому "развитие города и его строительство в общем понимании стали синонимами. Строительство получило самостоятельное значение, оторвавшись от всех остальных видов городской деятельности, руководимых ведомствами Центра, и формируя ведомство самостоятельное... строительство приобрело значение основного и даже единственного способа развития и устройства"1.

## Развитие организационно-финансовых отношений в рамках территориального общественного самоуправления

Особую роль в рамках стратегии развития региона занимает стратегия развития самоуправляемых местных сообществ, таких, как муниципальные образования и субъекты территориального общественного самоуправления, входящие в систему местного самоуправления, товарищества собственников жилья, являющиеся самоуправлением домовладельцев. Данные организации могут реально контролировать качество и стоимость обслуживания жилищного фонда.

Право іраждан регламентировать значительную часть общественных дел и управлять ею, является составной частью демократических принципов и может быть осуществлено гражданами в рамках закона, под свою ответственность и наиболее непосредственным образом через местное самоуправление.

Органы местного самоуправления, особенно в крупных городах, не могут владеть и управлять всеми проблемами, связанными с эффективным использованием имеющихся ресурсов и благоустройством микрорайона, квартала или дома в городе. Смысл понятия "самоуправление" явно стирается, когда речь идет об организации власти в каком-либо крупном городе.

Существует несколько способов преодолеть дефицит гражданской инициативы и гражданского участия - это развитие таких форм участия граждан в самоуправлении местных сообществ, как территориальное общественное самоуправление (ТОС), жилищно-строительные кооперативы (ЖСК) и товарищества собственников жилья (ТСЖ), которые являются наиболее приближенными к населению звеньями в системе самоуправляемых местных сообществ, связывают органы местного самоуправления с реальными заботами населения и обеспечивают защиту совместных интересов граждан, проистекающих из проживания на определенной локальной территории (поселок, микрорайон, квартал, дом, деревня, и т.д.), из необходимости и неизбежности взаимодействия жителей этой территории.

Рассмотрим более подробно каждую из существующих на данный момент форм общественного участия местного самоуправления: КТОС, ТСЖ и ЖСК.

Территориальное общественное самоуправление с реальными ответственными полномочиями создает предпосылки и условия для развития местного самоуправления на более высоком уровне - уровне внутригородского муниципального образования и города, а также для создания такого самоуправления граждан, как товарищества собственников жилья и общественные объединения в форме органов общественной самодеятельности по месту жительства.

Субъекты территориального общественного самоуправления не являются коммерческими организациями, так как в качестве основной цели своей деятельности не преследуют извлечение прибыли и осуществляют предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей.