

УДК 338.2

**ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-
КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

Свистунов Андрей Валерьевич
Муромский институт (филиал)
Владимирского государственного
университета имени Александра
Григорьевича и Николая
Григорьевича Столетовых
к.э.н., доцент, доцент
e-mail: svistunov-murom@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены результаты текущего реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Выявлены проблемы в создании и функционировании управляющих компаний и товариществ собственников жилья. Определены подходы к эффективному управлению в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, управление, управляющая организация

Svistunov Andrey Valerevich
**The problem of effective management in the sphere of housing and
communal services**

Abstract. In article results of the current reforming of housing-and-municipal services are considered. Problems in creation and functioning of the managing companies and dwelling owners association are revealed. Approaches to efficient management in sphere of housing-and-municipal services are determined.

Key words: housing-and-municipal services, the management, the managing organization.

Формирование устойчивого развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации сопровождается множеством проблем, обусловленных несовершенством жилищного законодательства и существующими взаимоотношениями органов местного самоуправления и собственников жилья.

Монопольный характер коммунальной деятельности позволяет утверждать, что их владельцы стремятся к тому, чтобы повышать тарифы при любом удобном случае. Такое поведение поставщика услуг не может иметь места в том случае, если при этом будут задеваться интересы местного бюджета.

Решение этой сложной проблемы является приоритетным направлением реформирования жилищно-коммунального хозяйства, которое по своей сути сводится к следующему. Во-первых, формирование класса собственников жилья, способных принимать решения по эксплуатации и содержанию общего жилого имущества. Во-вторых, привлечение предпринимателей в

депрессивную сферу ЖКХ, чтобы преобразовать ее в функционирующий на рыночных принципах сегмент экономики.

Такое идеологическое обоснование реформы было заложено «Концепцией жилищно-коммунальной реформы Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ № 425 от 28.04.1997 г., а в дальнейшем подтверждено в принятой Правительством РФ в ноябре 2001 года Подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса» и дополнено предложениями по развитию новых рыночных отношений в сфере коммунальной деятельности. Правовую основу все принципиальные установки по переводу коммунальных предприятий на рыночные отношения получили в 2003 и 2004 годах, когда Государственная Дума РФ приняла ряд законопроектов по проблемам жилищно-коммунального хозяйства, в том числе новый Жилищный кодекс. Введение Жилищного кодекса РФ заложило правовую основу для упорядочивания деятельности как собственников жилья, так и субъектов предпринимательской инициативы в сфере ЖКХ.

Дальнейшим развитием этого направления стал принятый в 2007 году Федеральный закон № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» для целей оказания финансовой поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации путем софинансирования мероприятий, связанных с проведением капитального ремонта многоквартирных домов и переселением граждан из многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу [10].

В соответствии с положениями закона имущество Фонда формируется за счет имущественного вноса Российской Федерации в размере 240 млрд. рублей, а также за счет доходов, получаемых корпорацией от инвестирования временно свободных денежных средств, и других законных поступлений [11].

Основными условиями финансовой поддержки регионам стали показатели долей участия частного капитала в объектах коммунальной инфраструктуры и наличия ТСЖ, созданных для управления многоквартирными домами. При этом законом установлено плановое увеличение доли коммерческих организаций в коммунальном комплексе с 25 % в 2008 году до 80 % к 2011 году и доли ТСЖ за этот же период с 5 % до 20 % от общего числа многоквартирных домов в муниципальном образовании.

В настоящее время в большинстве муниципальных образований уровень этих показателей значительно ниже. Создаваемые ТСЖ зачастую призваны обеспечить территориям лишь количество, необходимое для получения средств Фонда, и не повышают качество в области управления ЖКХ. Так, во Владимирской области зарегистрировано свыше 400 ТСЖ, что составляет около 7 % от общей площади многоквартирных домов, расположенных на территории региона, в округе Муром создано более 20 ТСЖ. При этом реально занимаются управлением своих домов менее одной пятой всех зарегистрированных ТСЖ, остальные существуют лишь формально.

Получается, что бюджетные средства обычным образом расходуются на капитальный ремонт аварийных домов и переселение граждан из аварийного жилого фонда, а реального развития конкуренции в системе жилищно-

коммунального хозяйства и заметного улучшения в оказании услуг населению не происходит.

Более того, выделяемые Фондом бюджетные средства после неоднократного рассмотрения региональных заявок и корректировок запрашиваемых сумм нередко поступают в муниципальные образования лишь к концу года. Муниципалитетам остается всего 2-3 месяца на освоение этих средств, что, как правило, оказывается недостаточным.

Так, в 2008 году некоторыми муниципальными образованиями Владимирской области не были полностью освоены выделенные Фондом средства по капитальному ремонту. В результате в 2009 году при соблюдении всех условий, оговоренных программой Фонда, первоначальная заявка от Владимирской области была отклонена, а после неоднократных рассмотрений – все же удовлетворена во втором полугодии 2009 года, но с уменьшением запрашиваемой суммы более чем в 2 раза по области в целом и более чем в 4 раза для отдельных муниципальных образований. Одной из главных причин столь значительного сокращения финансирования оказался малый срок освоения выделяемых средств до конца 2009 года.

В частности, округ Муром Владимирской области при соблюдении всех необходимых требований вместо запрашиваемых в начале 2009 года 288 млн рублей получил к концу года лишь 70 млн рублей [5]. Большая их часть была предназначена на ремонт крыш и инженерных сетей, проведение которого осуществлялось в несоответствующих этим работам погодных условиях и в сжатые сроки.

На 2010 год правлением Фонда содействия реформированию ЖКХ принято решение о приостановлении предоставления финансовой поддержки Владимирской области в связи с невыполнением одного из условий, предусматривающих предоставление мер социальной поддержки гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме за счет средств регионального бюджета.

Согласно официальным данным из 240 млрд. рублей бюджетных средств, заложенных государством в Фонде, в 2008 году потрачено почти 47 млрд. рублей, в 2009 году будет израсходовано 66 млрд. рублей, в 2010-2011 гг. планируется направить 84 млрд. рублей. По Федеральному закону от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ Фонд должен прекратить свою деятельность в 2012 году. Этого, видимо, не случится, поскольку не освоенными на тот момент останутся 43 млрд. рублей [12].

Необходимо отметить, что несмотря на создание условий для образования и эффективной деятельности ТСЖ с предоставлением льгот по налогообложению и проведением обучающих семинаров по управлению многоквартирными домами, жители не испытывают большого желания нести ответственность за состояние своих жилых помещений. И это вполне оправданно, поскольку, по сути, они являются лишь собственниками своей квартиры, а не домовладельцами.

В связи с этим многие собственники квартир не отчисляют средства на капитальный ремонт дома, предъявляя свои требования по обеспечению

необходимых ремонтных работ государству, которое на протяжении более десяти лет с начала перехода к рыночным отношениям не формировало фонд целевых амортизационных накоплений на капитальный ремонт. По оценкам специалистов, за этот период государство «сэкономило» на содержании жилищно-коммунальной сферы свыше 5 трлн рублей в текущем уровне цен.

Однако согласно действующему законодательству, проведение капитального ремонта должно осуществляться на условиях долевого финансирования за счет бюджетов всех уровней, а также собственников жилья в размере не менее 5 % общего объема средств, предоставляемых на проведение капитального ремонта многоквартирного дома.

Так, во Владимирской области на приведение жилищного фонда в нормативное состояние необходимо 7 млрд. рублей. В рамках целевой программы реконструкции и капитального ремонта жилищного фонда в течение восьми лет сумму в размере 1,45 млрд. рублей обязуется выделить областной бюджет [7]. Остальные расходы должны обеспечивать органы местного самоуправления и собственники жилья. И если местный бюджет может предоставить необходимые средства из фонда, формируемого за счет ежемесячного взимания оплаты с квартиросъемщиков-пользователей муниципальной собственности, то большинство собственников квартир не отчисляют средства на капитальный ремонт. При этом остается непонятным, кто должен обеспечивать недостающую долю. На практике уже известны случаи, когда дома, требующие незамедлительного капитального ремонта, снимались с графика проведения ремонтных работ только из-за недофинансирования со стороны собственников жилья.

Управление домом, особенно многоквартирным, является сложным процессом, требующим соответствующих профессиональных знаний и навыков. Поэтому на практике из трех способов управления имуществом, предусмотренных Жилищным кодексом РФ, – непосредственное (общим собранием), с образованием юридического лица (ТСЖ), либо управляющей организацией (компанией) по договору – собственники помещений чаще всего выбирают третий.

Реформаторы также рассматривают управляющие организации (компании) как наиболее активных, обладающих необходимыми знаниями и компетенцией участников в формировании рынка жилищно-коммунальных услуг.

По сути, управляющая компания представляет собой посредническую структуру, осуществляющую и координирующую взаиморасчеты между собственниками жилья и поставщиками ресурсов (воды, тепла, электрической энергии), а также подбирающая подрядчиков для технического обслуживания и ремонта зданий и инженерных систем. Именно в этом и состоит понятие «управление», именно так работают подобные компании за рубежом.

В нашей стране ситуация несколько иная, поскольку еще очень велико влияние сложившегося за долгие годы стереотипа эксплуатационных контор. В настоящее время большинство управляющих компаний – это бывшие муниципальные унитарные предприятия, сменившие организационно-правовую форму с МУП на ООО, но работающие по прежней системе. К тому же

подрядчиков, способных качественно и недорого выполнять обслуживание домового хозяйства, пока не так просто найти, поэтому управляющие компании вынуждены держать в штате собственных специалистов.

При этом необходимо отметить, что те процессы, которые происходят сегодня в коммунальной сфере, являются первым шагом к разделению функций между обслуживающими предприятиями и появлению полноценных управляющих компаний, не имеющих материальных интересов в хозяйственной части. Наряду с бывшими муниципальными учреждениями, совсем недавно составлявшими основную массу управляющих компаний, на рынок выходят новые частные операторы.

За последние два года в России создано около 10 тыс. частных управляющих компаний, которые обслуживают порядка 150 тыс. многоквартирных домов, где проживает около 35 млн жителей, и 70 тыс. товариществ собственников жилья, объединяющих 17,5 млн жителей. В ближайшие годы ожидается более быстрое развитие рынка управления недвижимостью. Таким образом, начинают работать рыночные механизмы, и в сфере ЖКХ возникает конкуренция, необходимая для формирования высокого качества оказываемых услуг.

Однако проблемы отрасли, затрагивающие интересы всех без исключения граждан, сохраняются и даже появляются новые.

В настоящее время деятельность управляющих компаний не подлежит лицензированию, поэтому теоретически она открыта для всех желающих. Зарегистрировать управляющую компанию может любой, создав юридическое лицо с уставным капиталом в 10 тыс. рублей. Многоквартирный дом среднего размера приносит за счет коммунальных платежей несколько миллионов рублей в месяц. По оценкам экспертов емкость рынка по оплате населением жилищно-коммунальных услуг составляет 1,2 трлн рублей в год. Но как и на что должны расходоваться деньги жильцов никто не контролирует, и никаких правил не существует.

Ситуация осложняется тем, что собственник играет роль стороннего наблюдателя и критика. Именно по причине «отстраненности» собственников от коммунальных вопросов собственного дома управляющие компании нередко оказываются наиболее заинтересованными в снижении расходов жильцов на тепло, электроэнергию, воду, текущий и капитальный ремонты, что крайне негативно отражается на состоянии и эксплуатации объектов жилого фонда.

Такой «оптимизации» расходов со стороны управляющих компаний способствует и существующая система тарифов, устанавливаемых и регулируемых на государственном уровне. Управляющие организации вынуждены закупать коммунальные ресурсы у коммунальных предприятий и оказывать коммунальные услуги гражданам по одним и тем же равным тарифам, что приводит к осуществлению «коммерческой» деятельности себе в убыток.

В результате переход предприятий ЖКХ на рыночные формы работы происходит очень медленно. К тому же этот процесс сопровождается постоянным ростом тарифов на коммунальные услуги, пользование которыми

становится все более и более обременительным для потребителей. Одновременно с этим многие коммунальные предприятия, несмотря на финансовую поддержку местных бюджетов, остаются хронически убыточными.

Анализируя опыт проведения затянувшегося реформирования ЖКХ по созданию рыночных отношений в этой отрасли, многие известные ученые и экономисты приходят к выводу, что в сфере коммунальной деятельности конкуренция, заимствованная и механически перенесенная реформаторами из товарного рынка, просто невозможна.

По их мнению, возможность использования рыночных механизмов регулирования в ЖКХ исключается четырьмя особенностями этой сферы.

Первая – технологическая обусловленность монополизма коммунальных предприятий, которая делает бессмысленными попытки их демополизации. Независимо от формы управления коммунальные предприятия остаются монопольной деятельностью. Это один из основных факторов, исключающих возможность формирования конкурентных отношений в этой сфере.

Вторая – состояние полной насыщенности рынка (то есть равновесный характер коммунального рынка), делающее услуги доступными любому потребителю в любом объеме и требующее постоянной готовности системы для удовлетворения потребителей (индивидуальная оплата коммунальных услуг не превращает их в частные товары, поскольку потребители лишены возможности делать независимый выбор – услуги им навязываются по количеству и качеству).

Третья – неценовой характер колебания потребления услуг, отсутствие зависимости между ценой и предложением, в силу которых исключается возможность использования цены в качестве объективного и независимого инструмента для регулирования производства и потребления услуг.

Четвертая особенность – невозможность полного использования производительности системы, наличие в ней «избыточной» мощности, необходимой для обеспечения надежности и бесперебойности предоставления услуг [11].

Что дает укрепление коммунальных предприятий как монополий?

Во-первых, благодаря этому, они получают возможность вступать с органами местной власти в равные партнерские отношения, активно отстаивать свои интересы при заключении деловых контрактов и соглашений.

Во-вторых, появляется возможность концентрировать капитал в одних руках, что необходимо для быстрого восстановления и модернизации объектов инженерной инфраструктуры, оптимизации инвестиционных проектов.

В-третьих, став единой корпорацией, коммунальные системы приобретают вес у потенциальных инвесторов, становятся потенциально привлекательной сферой долговременных инвестиций для частного бизнеса.

В-четвертых, обладая активами, сравнимыми с активами крупнейших финансовых и промышленных корпораций страны, крупные бизнес-структуры в ЖКХ становятся способными отстаивать свои интересы в органах законодательной и исполнительной власти, проводить через них необходимые для отрасли решения [11].

Вместе с тем в соответствии с новыми законодательными документами по коммунальной реформе, принятыми Государственной Думой и Правительством РФ, предприятиям ЖКХ вновь предписывается переходить на рыночные формы управления. Существующие системы коммунального обслуживания предполагается передать в долгосрочную концессию частным бизнес-компаниям. Муниципальные унитарные предприятия коммунального хозяйства (МУПы) подлежат повсеместной ликвидации, либо должны быть преобразованы в акционерные общества. В принципе допускается также возможность создания в отдельных городах частных предприятий [11].

В целях сокращения влияния на монополизацию коммунальной деятельности со стороны органов местного самоуправления и устранения зависимости частных поставщиков коммунальных услуг от администраций муниципальных образований законодательно отменено право регулирования тарифов организаций коммунального комплекса на муниципальном уровне.

Вместе с тем, необходимо отметить, что местное самоуправление основано на территориальной общности людей. В границах этой общности на первый план выходят местные интересы и общие потребности населения, удовлетворение которых требует формирования структур, управляющих соответствующей территориальной единицей и решающих вопросы местного значения, связанных с устойчивым и безопасным функционированием и развитием данного муниципального образования. Следовательно, эти задачи, в соответствии с законом о местном самоуправлении, должны входить в круг обязанностей органов местного самоуправления.

Утверждая необходимость внедрения и развития конкуренции в ЖКХ, реформаторы исходят из положенного в основу жилищно-коммунальной реформы идеологии, что именно отсутствие конкуренции в производстве и предоставлении жилищно-коммунальных услуг является первой причиной всех существующих экономических проблем отрасли. По их мнению, только приход частного бизнеса способен превратить отрасль в прибыльную сферу деятельности.

На самом деле, необходимым условием для успешного реформирования жилищно-коммунального хозяйства является эффективное государственное и муниципальное регулирование, направленное на создание и обеспечение таких условий, при которых с одной стороны не ущемлялись бы права собственников, а с другой стороны – бизнес в жилищно-коммунальной сфере был бы выгодным и процветающим.

Прежде всего очень важно грамотно наладить взаимодействие всех участников рынка: собственников жилых и нежилых помещений, управляющих организаций, подрядных организаций, ресурсоснабжающих организаций и органов местного самоуправления. А для этого необходимо создать соответствующую нормативно-правовую и методологическую базу.

В настоящее время действующим законодательством недостаточно корректно определены статус и соответствующие ему обязанности и ответственность управляющих организаций.

Понятие «управляющая организация» в Жилищном кодексе РФ не определено. Оно упоминается в разделе 8 Кодекса, посвященном выбору способа управления многоквартирным домом. В ст. 162 Кодекса закреплены требования к содержанию договора между собственниками и управляющей организацией. В соответствии с этой статьей «управляющая организация... в течение согласованного срока за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность» [1].

Из этого можно сделать вывод, что управляющая организация выполняет две основные функции – обеспечивает предоставление коммунальных услуг (газо-, водо-, тепло- и электроснабжение) собственникам многоквартирного дома и проживающим в нем лицам и осуществляет эксплуатацию и ремонт общего имущества в таком доме.

При реализации первой функции управляющая организация выступает как посредник между ресурсопоставляющими организациями и конечными потребителями. Эксплуатацию и ремонт общего имущества управляющая организация может осуществлять сама (в том случае, если располагает соответствующими подразделениями) или заключать договоры подряда с эксплуатирующими и ремонтными организациями [15].

В результате в соответствии с действующим законодательством управляющим организациям присвоен статус «потребителей коммунальных товаров и услуг» организаций коммунального комплекса наряду с гражданами и их некоммерческими объединениями (ТСЖ, ЖСК и пр.) и, одновременно, присвоен статус «исполнителя коммунальных услуг» наряду с некоммерческими объединениями граждан (ТСЖ, ЖСК и пр.), приобретающего коммунальные ресурсы и отвечающего за обслуживание внутридомовых инженерных систем, с использованием которых гражданам предоставляются коммунальные услуги.

В первом случае, управляющие организации должны нести ответственность за долги граждан и оплачивать коммунальным предприятиям 100 % объема потребленных гражданами коммунальных ресурсов, вне зависимости от размера фактически оплаченных гражданами коммунальных услуг. При этом, в соответствии с п. 15 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам № 307 от 23.05.2006 г., приобретение управляющей организацией коммунальных ресурсов в качестве «потребителя» осуществляется по тарифам, используемым для расчета размера платы за коммунальные услуги гражданами. Таким образом, тарифы на коммунальные ресурсы и коммунальные услуги регулируются на государственном уровне и установлены в равном размере.

Во втором случае, управляющие организации должны отвечать перед гражданами за качество коммунальных услуг, которое непосредственно зависит

от качества коммунальных ресурсов, производителем, которых управляющие организации не являются.

В связи с этим для защиты интересов управляющих компаний и других участников правоотношений по предоставлению коммунальных услуг многие ученые и экономисты [8] предлагают разделить участников рынка жилищно-коммунальных услуг на четыре категории:

- «организация коммунального комплекса» – ресурсоснабжающая организация (коммунальное предприятие);

- «исполнитель коммунальных услуг», которым наряду с организациями коммунального комплекса должны являться и управляющие организации, приобретающие коммунальные товары и услуги у организаций коммунального комплекса в целях предоставления на возмездной основе коммунальных услуг конечным потребителям;

- «потребитель товаров и услуг организаций коммунального комплекса» приобретающий по договору коммунальные услуги непосредственно у организаций коммунального комплекса;

- «потребитель коммунальных услуг», к которому могут быть отнесены собственники помещений или некоммерческие объединения собственников жилья (ТСЖ, ЖСК и пр.), приобретающие коммунальные услуги у исполнителей коммунальных услуг в целях обеспечения лиц, пользующихся помещениями, и собственников помещений коммунальными услугами для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Для каждой категории должны быть установлены отдельные цены, тарифы и надбавки к ним на коммунальные товары и услуги.

Необходимо создать систему, которая позволит защитить жильцов от недобросовестных управляющих компаний, а управляющие компании – от недобросовестных жильцов, нежелающих платить и выставляющих завышенные требования, и от недобросовестных управляющих компаний, демпингующих за счет снижения качества услуг, убрав подобных с рынка. Необходимы стандарты оказания услуг в сфере ЖКХ, а также механизм компенсации ущерба, причиненного деятельностью или бездействием управляющей компании.

При этом главная роль в управлении и содержании жилого и нежилого фонда должна отводиться самим собственникам и тем управляющим организациям, которые призваны грамотно отстаивать интересы своих клиентов, выстраивать взаимоотношения с органами власти, предприятиями и собственниками, а также отсеивать недобросовестных участников рынка.

Список литературы

1. Жилищный кодекс Российской Федерации. Принят 22.12.2004 г. [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2. Постановление Правительства РФ от 23.05.2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [Электронный ресурс].– Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
4. Азбука коммунального управления. // Реформа ЖКХ.– 2009.– №5-6.– С. 24-27.
5. Воеводина, Т. Лучше поздно, чем никогда? // Муромский край.– 2009.– № 108 (2788).– 17 июля.– С. 1, 8.
6. Ждать ли капремонта? // Муромский край.– 2010.– № 18 (2901).– 5 февраля.– С. 1.
7. За ремонт жилья заплатит государство. // Муромский край.– 2007.– № 45.– 27 апреля.– С. 2.
8. Москалькова, Т.Н. Управляющая организация – исполнитель коммунальных услуг. // Реформа ЖКХ.– 2009.– №5-6.– С. 16-21.
9. Поиск путей совершенствования системы управления жилищным фондом: проблемы, практика решения. Круглый стол. // Реформа ЖКХ.– 2009.– № 5-6.– С. 14-15.
10. Пронина, Л. О роли Фонда содействия реформированию ЖКХ в реализации реформы жилищно-коммунального комплекса на муниципальном уровне. // Муниципальная власть.– 2007.– № 5.– С. 15-17.
11. Ряховская, А., Таги-заде, Ф. Анализ проблем и состояния реформирования ЖКХ. // Муниципальная власть.– 2007.– № 2.– С. 31-35.
12. Санжиев, Д. Фонды содействия расходованию казенных средств. // Экономика и жизнь.– 2009.– № 27 (9293).– С. 1.
13. Фурманов, Ю.Р. Подводные рифы жилищно-коммунальной реформы. // Практика муниципального управления.– 2007.– № 11.– С. 78-80.
14. ЖКХ станет управляемым. // Экономика и жизнь.– 2009.– № 36 (9302).– С. 12.
15. Цицин, К. Как пристроить управляющие организации. // Экономика и жизнь.– 2009.– № 48 (9314).– С. 11.