

УДК 332.872.43

Мещерякова О.К. – кандидат экономических наук, доцентE-mail: onor@list.ru**Воронежский государственный архитектурно-строительный университет**

Адрес организации: 394006, г. Воронеж, ул. 20-летия Октября, д. 84

Проблемы формирования системного подхода к реформированию ЖКХ

Аннотация

Проводится критический анализ проблем ЖКХ, связанных с отсутствием четкого механизма действий государства в процессе реформирования ЖКХ. Предложены возможные направления эффективных преобразований в рассматриваемой сфере экономики. Отмечается, что для успешной реализации реформ в системе ЖКХ необходимо на законодательном уровне разделить жилищную и коммунальную составляющие, при этом развитие конкуренции возможно и оправдано лишь в сфере управления жилым фондом. Преобразования в коммунальной подсистеме требуют особого подхода, учитывающего ее естественно-монопольный характер.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, управляющая организация, конкуренция, газоснабжение, реформирование, инвестиции.

Введение.

Для судьбы России и россиян сегодня не существует более значимой политической проблемы, чем проблема реформирования ЖКХ. Без ЖКХ нет поселений, а без поселений нет государств. Однако практически все проекты, которые были реализованы в сфере ЖКХ в последнее десятилетие, не меняли ситуацию в лучшую сторону, а лишь усугубляли ее. Разрушается инфраструктура, растет износ основных фондов, увеличиваются потери в системах тепло-, водо- и газоснабжения. Постоянный рост цен не приводит к повышению качества обслуживания. Отсутствует единая, последовательная и непротиворечивая концепция реформирования российского ЖКХ. Об этом свидетельствуют неоднократная смена приоритетов, многочисленные поправки в законодательство, перенос сроков реализации основных норм Жилищного кодекса, законодательные и нормативные пробелы в регулировании жилищной и коммунальной подсистем.

Не до конца разработан ряд ключевых проблем в концепции реформирования ЖКХ, к которым относятся разделение естественно монопольной и потенциально конкурентной подсистем; специфика коммунальной сферы и ее отличия от жилищной; дифференциация страны по климатическим поясам и экономическим зонам и др.

В связи с этим необходимо рассматривать перспективы рыночных преобразований в сфере ресурсоснабжения.

1. Проблемы рыночных преобразований в ЖКХ. Для успешной реализации реформ в системе ЖКХ необходимо на законодательном уровне разделить жилищную и коммунальную составляющие. К жилищной подсистеме относятся: управление жилищным фондом, ремонт домов, содержание лифтового оборудования, уборка подъездов, придомовой территории и пр. Коммунальная подсистема включает снабжение энергоресурсами (водой, газом, электричеством, теплом), а также содержание и ремонт инфраструктуры (подводящих сетей и внутридомовых коммуникаций).

Единый подход к реформированию жилищной и коммунальной подсистем общего комплекса ЖКХ, принудительное встраивание управляющих организаций в коммунальные отношения, делегирование им функций реализации энергоресурсов и обслуживания коммунальной инфраструктуры могут свести на нет позитивные тенденции развития рынка управления жилым фондом.

Развитие конкуренции возможно и оправдано лишь в сфере управления жилым фондом. Преобразования в коммунальной подсистеме требуют особого подхода, учитывающего ее естественно-монопольный характер. Следует критически оценивать перспективы передачи управляющим организациям функций снабжения энергоресурсами и обслуживания коммунальной инфраструктуры [1].

Эффективным экономическим отношениям в сфере снабжения ресурсами препятствует то, что нормы Жилищного кодекса РФ, посвященные правовому регулированию коммунальной подсистемы ЖКХ, являются «сырыми», недоработанными и не соответствуют специфике отношений в сфере поставки энергоресурсов. Кроме того, принятые законы не учитывают региональную специфику и общий уровень экономического развития страны.

Самой большой недоработкой нового законодательства в сфере ЖКХ являются противоречия между Жилищным и Гражданским кодексами. Противоречия усугубляются тем, что Жилищный и Гражданский кодексы являются законами одного уровня.

Фактически в лице управляющей организации появляется перепродавец энергоресурсов — еще одно звено в цепочке снабжения. При этом управляющая организация не сможет заработать на разнице в цене приобретения и продажи коммунального ресурса, так как тарифы и нормативы жестко регламентированы. Обилие дополнительных расходов приведет к повышению стоимости коммунальных услуг для населения за счет оплаты работы посредника.

Сама концепция управляющих организаций недоработана. В законе не дано четкого определения понятия «управляющая организация», не обозначен ее статус и зона ответственности, не разработаны критерии оценки деятельности частного оператора. Это может привести к появлению большого количества компаний-мошенников, что выльется в перебои в снабжении жизненно необходимыми коммунальными услугами.

Государство повторяет ошибки, которые уже были совершены при проведении преобразований в других сферах, к примеру, монетизации льгот, в ходе которой отсутствие необходимой разъяснительной работы с гражданами полностью привело к тому, что принятые решения стали неприятным откровением для части населения уже при их применении на практике. Стоит согласиться с мнением профессора Ланцова В.М., что «разрушение ЖКХ на уровне национальных и региональных государственных народных хозяйств является типичной проблемой многих государств и связано с попытками возникновения и развития олигархии — главного способа быстрого несправедливого обогащения» [2, с. 340].

Остро стоит проблема безопасности обслуживания коммунальной инфраструктуры, особенно внутридомового газового оборудования (ВДГО). В соответствии с новым законодательством ответственность за содержание и ремонт ВДГО возложена на управляющие организации (в случае выбора жильцами этой формы управления многоквартирным домом), а не на специализированную организацию, которая имеет соответствующую лицензию.

Основные источники неопределенности и рисков реформирования коммунальной сферы связаны с политикой государственных органов власти — государство просто пытается уклониться от решения проблем, перекадывая их на плечи граждан. Однако такая политика избавляет от проблем лишь в краткосрочной перспективе. В среднесрочной же перспективе подобный подход оборачивается резким ростом политических рисков.

Новый Жилищный кодекс делегирует ответственность за жилищно-коммунальную реформу на нижнюю ступеньку вертикали власти — на уровень муниципалитетов. Именно они рискуют стать конечным субъектом риска в случае возникновения значительных проблем в этой сфере.

К основным направлениям преодоления рисков можно отнести:

- выведение коммунальной подсистемы из сферы ответственности управляющих организаций. В первую очередь, это касается газоснабжения населения и обслуживания газовых коммуникаций, которые связаны с высокой опасностью и требуют от поставщика и эксплуатирующих организаций высокой профессиональной квалификации;

- разработка и принятие специального пакета законов для регулирования коммунальной сферы: «Об управляющих компаниях», «О саморегулируемых организациях», «О финансовом оздоровлении предприятий ЖКХ», а также доработка закона «О концессионных соглашениях», в частности внедрение типовой формы договора между частным оператором и собственником сетей;

- дополнительное нормативное регулирование сферы ЖКХ: создание единого реестра управляющих организаций, выработка критериев оценки деятельности частных операторов, разработка и внедрение системы страхования рисков в сфере ЖКХ, утверждение порядка технического обслуживания и ремонта внутридомовых коммунальных сетей.

2. Реформирование с позиций конечного продукта ЖКХ. Реформа ЖКХ должна начинаться «с конца», при этом необходимо четко представлять себе конечный продукт. Сегодня нет ответов на самые актуальные вопросы: количество сетей, которые должны быть отремонтированы или построены, сроки, источники и механизмы финансирования преобразований, механизм инвентаризации жилищного фонда и т.п. Продуманной последовательности шагов в реформировании коммунальной сферы нет. Проведение реформы не было просчитано в категориях рисков.

Государство должно выдать социальный заказ на коммунальные услуги. Необходимо четко сформулировать цели реформирования с позиций потребителя, продукта, конечного результата, конечной ситуации [3].

Государство должно сформировать социальный заказ на качественные услуги ЖКХ, показать индикаторы (конечный результат реформы, выраженный в цифрах), предложить регламент и осуществлять надзор за исполнением. Участники потенциального рынка коммунальных услуг не имеют четкого представления о планируемых результатах реформы, кроме предложенных идеологических установок на либерализацию, не понимают целей и задач преобразований и механизмов реформирования.

В концепции реформирования системы ЖКХ отсутствует системность, целостность. Не учтен ряд принципиальных моментов: территориальная специфика страны, специфика коммунальной сферы, ее принципиальное отличие от жилищной [4].

3. Опыт работы управляющих организаций в коммунальной сфере. Сегодня в большинстве случаев выход управляющих компаний на рынок происходит не на основе конкурентной борьбы, а при помощи административного ресурса. На практике сегодня выбор формы управления многоквартирным домом подменился навязыванием управляющих организаций. Существенно ограниченные в сроках местные власти в спешном порядке стали создавать управляющие организации. Выделяются три основных способа выхода частных управляющих организации на рынок ЖКХ:

1. *«Смена вывесок».* Отсутствие четкой нормативно-правовой базы и методических рекомендаций, а также бюджетных средств для проведения конкурсов на управление домом является главной причиной, вынуждающей местные власти применять административные рычаги при создании управляющих организаций. В подавляющем большинстве случаев управляющие организации создаются на базе действующих МУПов или ДЕЗов. После этого проводится активная агитационная кампания за выбор управляющей организации. Активисты из числа работников муниципального предприятия, лояльных жильцов проводят поквартирный обход многоквартирных домов, призывают жителей принять участие в заочном голосовании и выбрать муниципальную управляющую организацию. Главным аргументом «за» приводятся гарантии власти. В аргументации активно используется противопоставление данной управляющей организации и частных управляющих организаций (которых иногда даже и нет на рынке). Частные управляющие организации представляются капиталистами, цель которых повысить стоимость услуг, получить прибыль и исчезнуть.

В итоге между жильцами и новой управляющей организацией (бывшим МУПом или ДЕЗом) заключается договор. Подписав его, люди, разочарованные в предыдущих рыночных преобразованиях и не понимающие новых, уставшие вникать в суть системных изменений в ЖКХ, получают гарантию, что ничего принципиально не изменится.

Муниципальные власти избегают проведения конкурсов, проблем с трудоустройством сотрудников МУПа и сохраняют позиции главного оператора на рынке ЖКХ. МУП получает возможность дополнительного заработка в качестве частной компании. В итоге обслуживание дома осуществляет тот же МУП, с тем же руководящим составом, но под другой вывеской. Происходит своеобразное «консервирование» привычных отношений в сфере ЖКХ.

Если не произойдет существенных изменений, в ближайшие годы ситуация будет развиваться именно по пути «смены вывесок».

Большинство домов, переданных муниципальным управляющим организациям, построено более тридцати лет назад, частично относятся к ветхому жилищному фонду. В этих домах коммунальные сети изношены, энергопотери достигают 50 %, общедомовые

приборы учета не установлены. Поэтому управляющие организации стараются не брать на себя ответственность за обеспечение коммунальными услугами, а в основном занимаются оказанием жилищных услуг.

2. *«Управление новостройкой»*. У приобретателей жилья в новостройках часто нет возможности выбрать способ управления. Организация-застройщик либо сама создает ТСЖ или управляющую организацию, либо заключает договор с частной управляющей организацией. Приобретая жилье, покупатели сразу же заключают договор на обслуживание дома с конкретной организацией.

Как правило, стоимость обслуживания дома такими управляющими организациями достаточно высока.

В некоторых случаях застройщики перекладывают на плечи покупателей квартир и ликвидацию собственных строительных недоделок. В этом случае для застройщиков средства граждан являются источником дополнительного дохода, позволяют относительно легальным путем и за чужой счет провести строительные и отделочные работы.

Подобные ситуации потенциально конфликтны, так как ущемляют права собственников жилья. Уже сегодня известно несколько примеров споров собственников и застройщиков по поводу способа управления домом.

Управление новостройками является прибыльным бизнесом, так как новый дом не требует больших вложений в поддержание инфраструктуры и ремонт. Поэтому частные управляющие организации стремятся взять в управление новые дома. Однако если управляющим организациям придется оказывать коммунальные услуги и нести ответственность за их качество и оперативность, число желающих работать даже на рынке новостроек заметно сократится [5, 6].

Оказание коммунальных услуг особенно выгодно в тех новостройках, где созданы индивидуальные котельные, так как они позволяют точно измерять количество поставленных энергоресурсов, а новые коммуникации гарантируют низкие энергопотери в сетях. Но индивидуальные котельные, как правило, строятся в домах бизнес-класса. Большинство же новостроек эконом-класса получают энергоресурсы по изношенным сетям. Поэтому и в формате «Управление новостройкой» управляющая организация в большинстве случаев также оказывает только жилищные услуги.

3. *«Новая монополия»*. В этом формате реализуется модель, при которой управляющая организация оказывает как жилищные, так и коммунальные услуги. Как правило, управляющая организация одновременно является и ресурсоснабжающей организацией. Крупный частный оператор может позволить себе проведение показательных акций (ремонт подъезда, благоустройство территории, установка общедомового прибора учета и т.п.). Чтобы окупить инвестиции и получить прибыль, частный оператор берет на обслуживание большой объем жилья. В случае реализации этого сценария существует угроза, что крупный частный оператор вытеснит других, менее крупных, фактически станет монополистом и сможет диктовать жильцам свои условия. При постоянном спросе на жилищные и коммунальные услуги отсутствие конкуренции неминуемо приведет к росту цен.

Практика показывает, что в большинстве случаев управляющие организации не заинтересованы и не стремятся работать в сфере оказания коммунальных услуг (за исключением тех случаев, когда они сами являются поставщиками коммунальных ресурсов). Они намеренно обходят законодательство, стараясь работать в более понятной – жилищной сфере.

Прогнозы о перспективах работы управляющих организаций в сфере предоставления коммунальных услуг совпадают с практикой. В тех случаях, когда частные операторы брались за предоставление коммунальных услуг, проблемы возникали сразу же. Можно выделить следующие проблемы, с которыми уже столкнулись потребители:

1. *Мошенничество*. В условиях, когда практически отсутствует государственный контроль за входением частных компаний на рынок, угроза мошенничества резко возрастает: возможны злоупотребления со стороны управляющих организаций в отношениях с собственниками жилья и элементарное воровство.

Существует опасность, что управляющие организации будут «однодневками»: собрав деньги с населения на ремонт, например, крыши, они просто исчезнут.

В дальнейшем можно прогнозировать распространение злоупотреблений в сфере

ЖКХ. Пробелы в законодательстве позволяют недобросовестным управляющим организациям распространять фальшивые квитанции на оплату коммунальных услуг, проводить манипуляции с показаниями общедомовых приборов учета и т.п.

Следовательно, должен быть выработан механизм защиты, страхования рисков, регистрации управляющих организаций.

2. Увеличение стоимости коммунальных услуг. В ряде регионов управляющие организации начали взимать с населения проценты за прием платежей, что фактически привело к удорожанию коммунальных услуг для населения. В условиях постоянного роста тарифов, который опережает рост доходов населения, можно прогнозировать рост недовольства потребителей услуг.

3. Снижение уровня безопасности в обслуживании внутридомовых сетей, в частности ВДГО. В этом пункте прогнозы также подтверждаются практикой. В соответствии с новыми правилами обслуживание ВДГО возложено на управляющие организации. Однако у них нет ни специалистов, ни средств для профессионального обслуживания и ремонта ВДГО. Внутридомовые сети стали, по сути, бесхозными и потенциально опасными. В дальнейшем можно прогнозировать рост числа аварий, в том числе с трагическими последствиями.

4. Направления эффективного реформирования жилищно-коммунального хозяйства. С учетом существующих проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве сформулируем направления его эффективного реформирования:

1. *Разделение жилищной и коммунальной составляющих ЖКХ на уровне законодательных актов.* Коммунальная сфера требует индивидуального подхода. Для регулирования отношений в коммунальной сфере необходимо учитывать ограниченные возможности конкуренции, специфику разных отраслей коммунального хозяйства (энергетики, газоснабжения, водоснабжения), уровень износа инфраструктуры и т.п. Необходимы отдельные законы о водоснабжении, газоснабжении, электроснабжении.

2. Рассмотрение целесообразности передачи управляющим организациям функций по снабжению наиболее опасными ресурсами.

В первую очередь, это касается газоснабжения населения, которое связано с высоким уровнем опасности и требует от поставщика высокой профессиональной подготовки и ответственности. Требуется внести поправки в законодательство, вывести газоснабжение из сферы компетенции управляющих организаций и сохранить существующую систему газоснабжения.

3. *Выработка четкого представления о конечном результате реформирования коммунальной сферы.* Концепция реформирования коммунальной сферы должна содержать четкое описание конечного результата, представленного в цифрах и фактах. Причем, эта концепция должна быть понятна не только профессионалам, но и населению.

Четко сформулированная цель позволит выбрать адекватные методы преобразований, выстроить последовательность мероприятий. Концепция реформирования коммунальной сферы должна быть подробным бизнес-планом.

4. *Создание центра мониторинга ситуации и аналитического центра* для осуществления постоянной обратной связи и контроля развития ситуации в регионах.

5. Учет региональной специфики. Необходимо учитывать региональные особенности и предоставить большую свободу действий и даже законодательную инициативу региональным властям.

6. Централизованная подготовка профессиональных управленческих кадров в сфере ЖКХ.

Заключение. Несмотря на углубление системных противоречий, процессы реформирования ЖКХ остаются ориентированными на безубыточность и привлекательность отрасли для бизнеса, развитие конкурентных отношений, обеспечение региональных стандартов содержания жилья. При этом системный подход к регулированию сферы ЖКХ и реализация рыночных механизмов могут коренным образом изменить формы и результативность управления жилищно-коммунальным комплексом.

Список литературы

1. Мищенко В.Я. Проблемы содержания и обновления жилищного фонда. – Воронеж: ВГАСУ, 2004. – 165 с.
2. Ланцов В.М., Шаймарданова А.Н., Киреева Т.М., Устинов А.Э. Жилищно-коммунальное хозяйство: основы теории и критический анализ российского опыта. – Казань: ЗАО «Новое знание», 2008. – 504 с.
3. Руководство для мэра по организации и управлению городским хозяйством / Под ред.: П.Г. Грабового, Л.Н. Чернышова. – М.: Реалпроект, 2004. – 528 с.
4. Хрусталева Б.Б., Кузин Н.Я., Толстых Ю.О., Шунин И.С. Управление объектами недвижимости в жилищно-коммунальном комплексе. – Пенза: ПГУАС, 2007. – 189 с.
5. Мещерякова О.К., Хрусталева А.Б. Проблемы инновационно-инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального хозяйства // Вестник Государственного университета управления. Серия: Государственное и муниципальное управление, 2010, № 8. – С. 108-112.
6. Мещерякова О.К., Хрусталева А.Б. Механизмы формирования инвестиционной привлекательности инновационной деятельности в жилищно-коммунальной сфере // Вестник Государственного университета управления. Серия: Государственное и муниципальное управление, 2010, № 10. – С. 132-136.

Meshcheryakova O.K. – candidate of economical sciences, associate professor

E-mail: onora@list.ru

Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering

The organization address: 394006, Voronezh, ul. 20-th Anniversary of October, 84

Problems of formation of system approach to housing and communal service reform

Resume

For successful reform of the management area of municipal services in an acute shortage of housing and high levels of wear and tear it is necessary to develop and implement the concept, covering all stages of the processes occurring in the housing sector, allowing to implement the effective regulation of these processes. Studies on the development of housing and communal services, the efficiency of investment, reconstruction, modernization and maintenance of housing facilities conducted in our country for many years and to this day are relevant, but questions of innovative development of housing and communal services remain poorly understood. To improve the efficiency of development and reform of housing it is necessary to carry out more thorough analysis of all available resources, as well as the elaboration of the possible ways of attracting investment in the housing and utilities sector from different sources.

In the current unstable economic situation today there is a special need to conduct fundamental theoretical research, teaching materials and the development of practical recommendations on innovative management of housing and communal sphere. The article identified the problems and prospects for development of housing and communal services, attempt to develop proposals for improving governance in public utilities.

Keywords: housing and communal services, management company, reform, investments.

References

1. Mishchenko V.Ya. Problems of housing maintenance and updating. – Voronezh: VGASU, 2004. – 165 p.
2. Lantsov V.M., Shaimardanova A.N., Kireeva T.M., Ustinov A.E. Housing and utilities: basic theory and critical analysis of the Russian experience. – Kazan JSC «New knowledge», 2008. – 504 p.

3. Guidelines for major on urban service organization and management / ed. by P.G. Grabovoy, L.N. Chernyshov. – Moscow: Realproekt, 2004. – 528 p.
4. Khrustalev B.B., Kuzin N.Ya., Tolstykh Yu.O., Shunin I.S. Real estate management in housing and communal services. – Penza: PGUAS, 2007. – 189 p.
5. Meshcheryakova O.K., Khrustalev A.B. Problems of innovation and investment attraction of housing and communal services // Herald of State University of Management. Series: State and municipal management, 2010, № 8. – P. 108-112.
6. Meshcheryakova O.K., Khrustalev A.B. Mechanisms of formation of investment attraction of innovation activity in housing and communal services // Herald of State University of Management. Series: State and municipal management, 2010, № 10. – P. 132-136.