

Основные принципы совершенствования жилищной политики при реформировании жилищно-коммунального хозяйства в России

Пивоваров В. Ф.

Академия коммунального хозяйства им. К. Д. Памфилова, г. Москва,
Российская Федерация

Шефель О. М.

Федеральный центр реформирования ЖКХ Академии коммунального хозяйства
им. К. Д. Памфилова, г. Москва, Российская Федерация

Рассмотрены вопросы динамики развития жилищно-коммунального хозяйства и его реформирования, начиная с девяностых годов; отражены проблемы, встретившиеся на пути реализации реформ, и роль нового Жилищного Кодекса в реализации вопросов реформирования ЖКХ.

Одним из самых острых вопросов в России, как социальных, так и политических, вызванных отсутствием конкуренции и монополизацией производства и сферы услуг, является жилищно-коммунальное хозяйство и проблемы его реформирования.

Вопрос необходимости проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства, в том ключе, в котором она проводится в России сейчас, приобрел актуальность в начале 90-х годов. Причиной тому было подавляющее господство государственной собственности, высокая централизация управления, искусственная монополизация и значительная дотационность этой сферы — они и сформировали искаженную мотивацию поведения всех субъектов взаимоотношений и обусловили общую неэффективность функционирования жилищно-коммунальной сферы.

Так называемый «затратный механизм», доминирующий в этой сфере, являлся характерной чертой всей экономики страны того периода, что объективно должно было предполагать использование для реформирования жилищно-коммунального хозяйства тех же механизмов, что и любом другом секторе экономики. Однако подходы к реформированию этой сферы оказались принципиально иными, что во многом определило характер проблем и процессов, свойственных современному этапу реформирования ЖКХ.

В начале 90-х гг. тарифы на жилищно-коммунальные услуги поддерживались на чрезвычайно низком уровне и дотировались из государственного бюджета на девяносто процентов. Квартирная плата, включающая платежи населения за коммунальные услуги, составляла около 2,5 % среднего дохода семьи.

Принятие в 1991 г. Верховным Советом РФ Постановления № 3010 создало условия для осуществления процесса передачи в муниципальную собственность государственного и ведомственного жилого фонда, объектов инженерной инфраструктуры, жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных организаций, находящихся ранее в ведении местных советов и приватизируемых предприятий. Таким образом, создавалась материально-техническая основа для управления принятым жилищным фондом на муниципальном уровне.

Взамен существовавшей ранее ведомственной управленческой вертикали формировалась децентрализованная муниципальная система управления жилищно-коммунальным хозяйством, характеризующаяся многообразием вариантов в зависимости от специфики территорий и местных условий.

Характер дальнейших преобразований системы отношений в жилищно-коммунальной сфере во многом определился принятым в то время порядком приватизации жилья, которая позволила гражданам, проживающим как в муниципальном, так и в «ведомственном» жилищном фонде, приватизировать свои квартиры практически бесплатно, однако она до сих пор не доведена до логического конца.

В связи с тем, что в процессе проведения приватизации в собственность проживающих передавались только жилые помещения, а места общего пользования по-прежнему оставались в муниципальной собственности, граждане, приобретя квартиры в собственность, не стали одновременно собственниками мест общего пользования, таких, как лестничные клетки, коридоры, подвалы, крыши лифты, придомовая территория, поэтому, несмотря на то, что доля приватизированного жилья в сегодня в среднем составляет уже более 60%, подавляющее большинство зданий по-прежнему находится в муниципальной собственности.

В связи с проведенной таким образом приватизации жилья, в стране появился рынок жилья, в то время как рынок жилищных услуг не заработал, а избранная модель приватизации жилья сформировала лишь вторичный рынок квартир, но совершенно не затронула проблему формирования рынка жилищно-коммунальных

услуг и не повлияла на совершенствование системы управления и обслуживания жилищного фонда.

В результате чего, в подавляющем большинстве многоквартирных домов, представляющих собой единый комплекс недвижимого имущества, появились не только разные собственники, но и различные формы собственности (частная, муниципальная, государственная и др.), а наряду с неприватизированными квартирами, которые по-прежнему остались в муниципальной собственности, появились частные собственники приватизированных и приобретенных на вторичном рынке квартир, а иногда и нежилых помещений.

Со вступлением в силу в конце 1992 г. Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики» определились основные концептуальные подходы реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

В области оплаты жилья и коммунальных услуг была принята стратегия ее постепенного повышения с целью покрытия уровня затрат на содержание ЖКХ за счет самих потребителей (жителей), развивая одновременно систему социальной поддержки малообеспеченных слоев населения путем представления им бюджетных субсидий адресного характера. В качестве критерия стали использоваться нормативно-установленная доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном бюджете и социальная норма площади установленная для каждого региона (федеральные стандарты).

В области преобразований управления жилищно-коммунальным хозяйством была принята стратегия децентрализации и упрощения структуры управления ЖКХ в основном путем разделения функций заказчика и подрядчика. Главной целью подобных преобразований являлось снижение затрат при одновременном повышении качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, чему должен был способствовать принцип конкурсного отбора подрядных организаций в тех сферах, где объективно возможна монополизация, прежде всего в обслуживании жилого фонда.

При этом если в первоначальную концепцию реформы ЖКХ были заложены затраты на поддержание технологически устаревших и крайне изношенных коммунальных систем, на все утечки и потери при доставке, и просто - издержки плохой работы предприятий ЖКХ, то на следующем этапе стал решаться вопрос о совершенствовании системы управления. Однако главная цель реформы — это улучшение качества услуг при одновременном снижении затрат на их предоставление.

Хозяйственный механизм действующей системы управления жилищно-коммунальным комплексом стал таков, что местный бюджет стал являться основным источником покрытия разницы в тарифах на тепловую энергию, отпускаемую населению, в то время как экономические предпосылки рыночных отношений предполагают максимальную самоокупаемость затрат на эксплуатационную деятельность.

Именно поэтому вопрос о стопроцентной оплате населения жилищно-коммунальных услуг за последнее время приобрёл особенную остроту, а пока же процесс воспроизводства жилищного фонда и инженерной инфраструктуры сведен к минимуму, в то время как большую часть муниципальных бюджетов тратится на решение проблем социальной поддержки малоимущих, ветеранов, пенсионеров и т.п. Отсутствие серьёзных экономических механизмов стимулирования жилищно-коммунальных служб к снижению своих затрат не позволяет им повысить эффективность своей работы.

Несоответствие рассматриваемого хозяйственного механизма экономическим особенностям рыночной системы проявляется и в отсутствии стимулирования и экономической ответственности производителей перед потребителями. Это, естественно, не отражает такую особенность рынка, как зависимость экономических результатов от объёмных и качественных показателей. Сложившийся в прошлые десятилетия хозяйственный механизм управления, имеющий ярко выраженный затратный характер и не ориентированный на удовлетворение желаний потребителей, в главных своих чертах, в жилищно-коммунальном хозяйстве, продолжает оставаться неизменным. В то время как перестройка системы управления жилищным хозяйством должна учитывать:

- особенности сложившейся финансовой ситуации в стране и муниципальном образовании;
- негативные последствия монополизма не только при предоставлении коммунальных услуг и обслуживании жилищного фонда, но и в управлении им;
- необходимость предоставления равных условий частным предприятиям, пришедшим на рынок обслуживания жилья и жилищных услуг;
- расширение спектра предоставляемых услуг;
- внедрения современных информационных технологий и средств связи;
- повышение их качества при снижении себестоимости.

Острота проблем реформирования жилищно-коммунального хозяйства в условиях углубляющихся социально-экономических преобразований потребовала необходимости в корректировке темпов и этапов изменений в оплате жилья и коммунальных услуг.

Таким образом, в условиях, когда подавляющая часть жилищного фонда находится в муниципальной собственности и обслуживание жилья в значительной степени дотируется из местного бюджета, любой из применяемых механизмов управления жилищным фондом, решая одни проблемы, порождает другие.

Очевидно, что для формирования системы управления и обслуживания жилищного фонда необходимо, с одной стороны, исходить из реальных прав и обязанностей собственников недвижимости, которые допускают различные варианты

построения таких систем, а с другой — из экономической целесообразности, которая позволяет выбрать из них один, наиболее рациональный.

В основу системы управления, должно быть положено рациональное разделение функций и организация взаимоотношений, между собственником, управляющей организацией, подрядными организациями, нанимателями и арендаторами.

Одним из основных принципов, который должен соблюдаться при формировании возможного разнообразия структур управления ЖКХ, является предоставление собственнику прав принятия решения о том, кто будет управлять, и обслуживать принадлежащую ему недвижимость.

Основной функцией собственника является соблюдение нормативно-технических требований к содержанию и использованию жилья и иных объектов ЖКХ, обеспечения их финансирования, достаточного для качественного и надёжного обслуживания потребителей, сохранения и улучшения своего жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры.

Собственник муниципального жилья вправе передать функции управления специализированной организации (службе заказчика), либо нанять стороннюю управляющую организацию на конкурсной основе. Однако, помимо предусмотренного действующим законодательством порядка выбора собственником способа управления жилищным фондом, получили также развитие не предусмотренные законодательством административные методы решения этих вопросов.

Сегодня, в связи с недостатком финансовых ресурсов на проведение преобразований в отрасли, основная цель организации, специализирующейся на выполнении функций управления, состоит в том, чтобы наиболее рационально распределять ограниченные финансовые ресурсы между различными видами работ (услуг). К функциям управляющей организации относятся также сбор платежей, заключение договоров с подрядными организациями и контроль, за их выполнением, и заключение договоров с поставщиками услуг, договоров найма или аренды.

Основной функцией обслуживающей подрядной организации является своевременное и качественное выполнение работ и функций, оговорённых в договоре подряда.

Кроме того, предприятия по обслуживанию и управлению жилищным фондом как самостоятельные хозяйствующие субъекты не должны быть жёстко закреплены за какой-либо определённой территориальной единицей, как это сделано сейчас. Это позволит при организации конкурсов на обслуживание жилищного фонда стимулировать конкуренцию не только между государственными и частными компаниями, но и между государственными предприятиями. При этом, необходимо создавать равные условия для работы - как частным, так и муниципальным (государственным) предприятиям.

Проводя реформу в отрасли, нельзя также не принимать во внимание реальное положение экономики в стране, а так же не учитывать платежеспособность населения.

Вопросы неразрешенные на высоком уровне, не могли сами собой разрешиться на низовых уровнях управления. Поэтому сегодня, как никогда, актуальной становится задача выработки стратегии влияния жилищной политики на вопросы реформирования отрасли.

Принятый Государственной Думой 22 декабря 2004 года, и одобренный Советом Федерации 24 декабря 2004 года новый Жилищный Кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ позволил упорядочить взаимоотношения и разграничить полномочия и ответственность собственников муниципального жилья, владельцев, нанимателей и арендаторов квартир в вопросах:

- возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения жилыми помещениями государственного и муниципального жилищного фондов;
- пользования жилыми помещениями частного жилищного фонда;
- пользования общим имуществом собственников помещений;
- отнесения помещений к числу жилых помещений и исключения их из жилищного фонда;
- пользования общим имуществом собственников помещений;
- содержания и ремонта жилых помещений;
- переустройства и перепланировки жилых помещений;
- управления многоквартирными домами;
- создания и деятельности ЖСК и ТСЖ, прав и обязанностей их членов;
- предоставления коммунальных услуг;
- внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги;
- контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарно-техническим нормам, и иным требованиям законодательства.

Отримано 22.03.05