

# Совершенствование системы управления жилищным фондом г. Самары

Ляхов А. Ю.

Самарский муниципальный институт управления,  
г.Самара, Российская Федерация

---

*Проанализирована система управления жилищным фондом г.Самары; выявлены основные факторы, сдерживающие развитие системы. Предложена новая, более эффективная система управления, которая в условиях саморегулирования должна обеспечить устойчивое развитие жилищно-коммунальной сферы города.*

С началом рыночных реформ 90-х гг. реформирование такой отрасли как жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) занимало особое место. С одной стороны, государство не имело возможности продолжать огромные вливания в отрасль, а, с другой стороны, население не было в состоянии сразу же взять на себя оплату жилищно-коммунальных услуг в полном объеме.

В связи с этим большую часть ответственности за состояние ЖКХ взяли на себя органы местного самоуправления.

В силу ряда причин, таких как бюджетный дефицит, отсутствие высококвалифицированных управленческих кадров, использование тарифного регулирования сферы ЖКХ в политических целях органы местного самоуправления не смогли обеспечить высокое качество жилищно-коммунальных услуг. Более того, систематический недоремонт жилья, недофинансирование эксплуатационных предприятий, существенно повысили уровень износа жилых домов.

Несмотря на то, что уже несколько лет население оплачивает 100% стоимости жилищно-коммунальных услуг, кардинального роста их качества не наблюдается. Более того, растет неудовлетворенность потребителей качеством услуг ЖКХ, следовательно, растет социальная напряженность.

В настоящее время тема стоит наиболее остро, поскольку с 2005 г. Жилищным кодексом [1] введена новая концепция управления жильем, направленная на демонополизацию спроса на жилищно-коммунальные услуги и на демонополизацию сферы управления многоквартирными домами. Но, несмотря на то, что прошло уже более 2-х лет до построения эффективной системы управления ЖКХ еще далеко.

Органы местного самоуправления испытывают явную необходимость научно-методической поддержки реформирования системы управления ЖКХ города. В то же время очевидна заинтересованность населения в повышении контроля над расходованием средств идущих на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Однако, со стороны каждого субъекта, заинтересованного в качественном предоставлении жилищно-коммунальных услуг, действует ряд сдерживающих факторов, преодоление которых невозможно без комплексного подхода к проблеме.

Построение эффективной системы взаимодействия всех субъектов жилищно-коммунальной сферы - задача, требующая системного подхода, учета позиции всех заинтересованных сторон и, прежде всего, интересов населения.

Город Самара не избежал всех негативных последствий, связанных с кризисным состоянием ЖКХ. Высокий износ жилищного фонда, инженерных сетей, источников тепла, все это также характерно для ЖКХ г.Самары, также как и для большинства городов Российской Федерации.

В настоящее время система управления жилищным фондом г.Самара представлена Департаментом городского хозяйства и экологии администрации городского округа Самара и районными Комитетами жилищно-коммунального хозяйства и обслуживания населения (таблица 1).

Таблица 1. Характеристика органов управления ЖКХ городского округа Самара

Наименование органа управления ЖКХ	Подчиненность	Статус	Источник финансирования	Численность по штату, чел.
Департамент городского хозяйства и экологии администрации г. Самара	Заместителю главы администрации города	Самостоятельное юридическое лицо	Бюджет города	143
Службы заказчика – Комитеты по жилищно-коммунальному хозяйству и обслуживанию населения администрации районов города (9 комитетов)	Заместителю главы администрации районов	Самостоятельное юридическое лицо	Бюджет города	286

**Комитет ЖКХ** является специализированным подразделением администраций районов г.Самары, созданный для выполнения функций заказчика по комплексу работ жилищно-коммунального обслуживания населения и осуществления контрольных функций по объемам, качеству и срокам работ, выполняемых подрядными жилищно-коммунальными предприятиями. Для осуществления функций заказчика Комитету ЖКХ передается Комитетом по управлению имуществом по договору право оперативного управления муниципальным жилищным и нежилым фондом, включая внутриквартальные и придомовые территории.

Основными целями деятельности Комитета ЖКХ являются:

- осуществление полномочий заказчика по объектам, переданным в оперативное управление Комитета ЖКХ;
- обеспечение текущего содержания и ремонта жилищного и нежилого фондов, внутридомовых систем инженерного оборудования придомовых территорий с расположенными на них объектами внешнего благоустройства и озеленения, санитарной очистки домовладений с соблюдением действующих требований и норм технической эксплуатации и ремонта, начисление, сбор и контроль за своевременностью оплаты за жилье, коммунальные и прочие услуги для всех пользователей жилищного и нежилого фондов, оформление льгот и субсидий;
- ведение технической документации на подведомственные объекты; - контроль за соблюдением установленного режима содержания земельных участков, закрепленных за жилыми и нежилыми зданиями;
- контроль за соблюдением установленных законодательством, общегородскими нормативными актами и договором о закреплении имущества [2-6];
- ведение паспортно-учетной работы.

Работа подрядных эксплуатационных предприятий осуществляется следующим образом. Ежегодно планово-экономические отделы данных предприятий представляют в КЖКХ и ОН смету расходов на будущий год, в которую включены расходы на заработную плату, материалы, и другие затраты. КЖКХ и ОН в зависимости от финансовой ситуации утверждает данную смету, либо сокращает расходы на некоторые статьи. Исходя из утвержденной сметы, эксплуатационное предприятие утверждает годовой план работ, штатное расписание, расходы на материалы ГСМ и т.д.

Планирование затрат в эксплуатационных предприятиях основывается на методике, где для каждого вида работ имеется определенный норматив. Экономист рассчитывает количество необходимых рабочих по тому

или иному виду работ исходя из обслуживаемой площади. Также в данной методике возможно использование укрупненных норм, что, как правило, и используется на предприятиях г. Самары. Таким образом, имеет место затратный способ формирования расходов предприятия. Данный способ имеет ряд недостатков:

- отсутствие стимулов у эксплуатационного предприятия снижать расходы;
- непредставленность интересов конкретного дома;
- отсутствие стимулов для внедрения инновационных технологий.

Рассмотрим систему управления жилищным фондом г. Самара (рисунок 1).

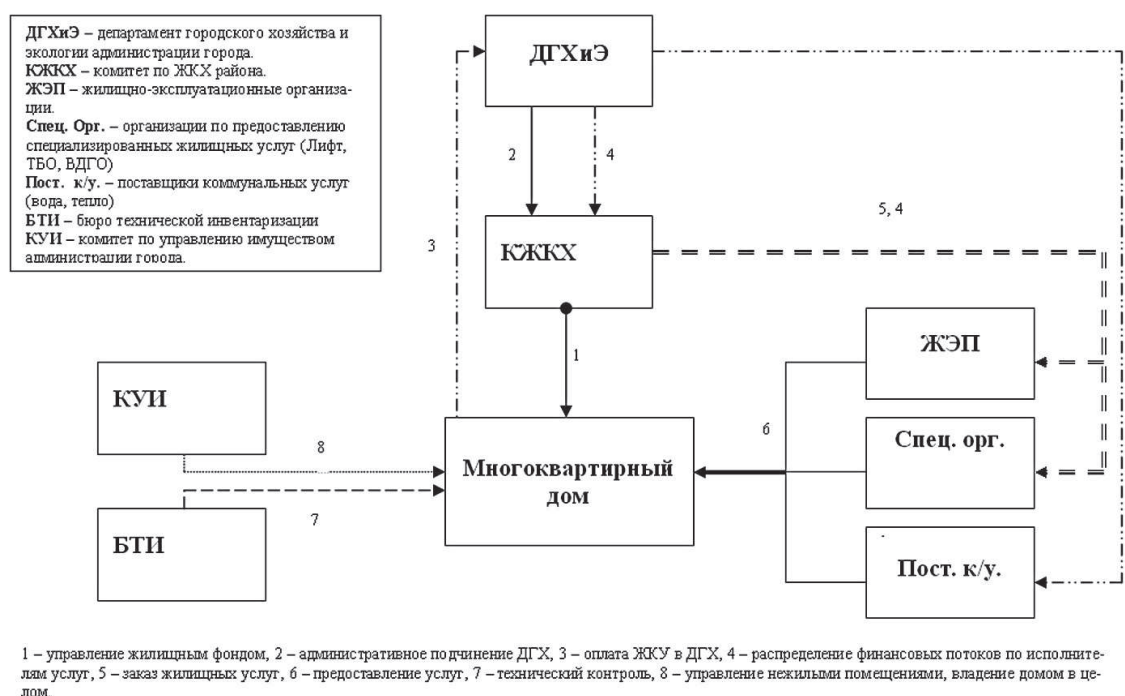


Рисунок 1. Существующая система управления жилищным фондом

Для такой системы характерно:

- отсутствие связи между потребителем и поставщиком услуги;
- перегруженность управляющих структур и разобщенность функций по управлению между независимыми ведомствами;
- отсутствие коллективных органов, способных представить интересы многоквартирного дома (МКД) в целом;
- усредненный подход к жилищному фонду в целом, что ведет к перекрестному субсидированию ремонта МКД;

- отсутствие действующих договоров на предоставление жилищно-коммунальных услуг, что ведет к невозможности привлечь поставщика к ответственности за их некачественное предоставление;
- слабые возможности для развития конкуренции в отрасли.

В существующей системе потребители жилищно-коммунальных услуг – т.е. население – фактически обязаны лишь оплачивать начисленные по квитанции средства. Уровень ответственности жилищно-коммунальных служб очень низок, что ведет только к снижению качества услуг.

Законодательные нововведения предполагают формирование новой системы управления ЖКХ, которая имеет ряд преимуществ и призвана повысить эффективность функционирования отрасли.

В отличие от существующей, новая система управления жилищным фондом позволит наладить более четкую работу, основанную исключительно на договорных отношениях (рисунок 2).

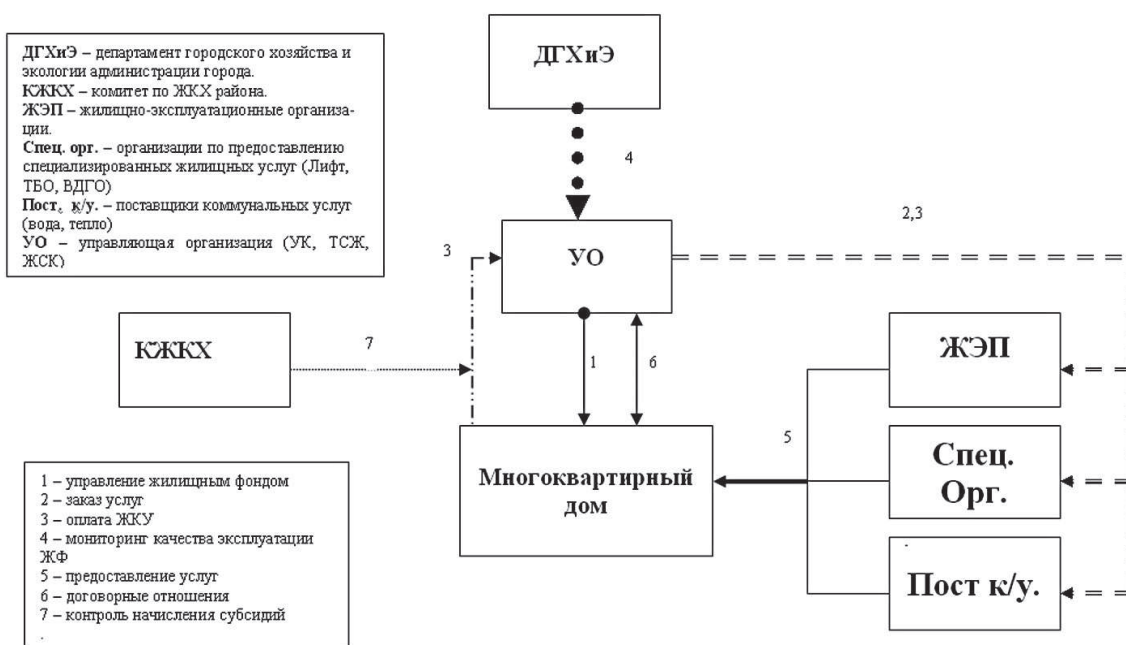


Рисунок 2. Новая система управления жилищным фондом

Преимущества представленной системы:

- договорные отношения между потребителями и поставщиками услуг посредством управляющей организации;
- контроль качества со стороны коллективного органа МКД – правления ТСЖ или Домового комитета;

- концентрованість всіх функцій по управлінню МКД в руках однієї управляючої організації;
- урахування особливостей конкретного МКД при визначенні тарифа на житлові послуги;
- стимулювання енергозберігаючих заходів;
- широкі можливості для розвитку конкуренції.

Однак, законодавець, обґрунтувавши своє бачення системи управління ЖКХ, фактично не запропонував заходів і способів переходу до цієї системи. Тим часом в містах існує ряд об'єктивних і суб'єктивних причин, які гальмують формування подібної системи управління вже протягом двох років.

Діяльність стримувальних факторів для подальшого реформування ЖКХ в даний час є ключовою в питаннях побудови нової системи управління житловим фондом (таблиця 2).

Таблиця 2. Основні фактори, стримувальні розвитку системи управління житловим фондом

	Органи місцевого самоуправління	Населення	Частний бізнес
1	2	3	4
<b>Що повинно бути</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— інформаційна методична підтримка населення при виборі способу управління багатоквартирним будинком;</li> <li>— підтримка створюваних ТСЖ на базі муніципальних будинків;</li> <li>— сприяння населенню в встановленні приладів вимірювання води і тепла;</li> <li>— проведення конкурсів по управлінню житловим фондом з залученням громадськості;</li> <li>— захист інтересів населення від недобросовісних монополістів;</li> <li>— зменшення податкового навантаження створюваних ТСЖ;</li> <li>— надання послуг по навчанню керівників і бухгалтерів ТСЖ і ЖКХ;</li> <li>— прозорість формування земельних ділянок;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— проведення загальних зборів по виборі способу управління багатоквартирним будинком;</li> <li>— формування ринку послуг по управлінню житловим фондом шляхом вибору ТСЖ або УК;</li> <li>— встановлення приладів вимірювання в багатоквартирних будинках;</li> <li>— капітальний або виборочний ремонт ЖФ;</li> <li>— отримання додаткових доходів від використання додаткових можливостей багатоквартирних будинків;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ініціювання проведення загальних зборів в багатоквартирних будинках;</li> <li>— рекламна компанія по пропозиції послуг по управлінню житловим фондом;</li> <li>— поява багатьох конкурентів, як на ринку управління, так і на ринку експлуатації житла;</li> <li>— участь і стимулювання енергозберігаючих проектів;</li> </ul>

## Продолжение таблицы 2

1	2	3	4
<b>Сдерживающие факторы</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— нежелание менять устоявшуюся систему взаимоотношений;</li> <li>— нежелание допускать на рынок независимый частный бизнес;</li> <li>— отсутствие квалифицированных специалистов при осуществлении консультационно-методической работы;</li> <li>— отсутствие стимулов к энергосбережению;</li> <li>— отсутствие финансовых средств для широкой информационной кампании;</li> <li>— сложность процесса землеотвода</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— сложная организационная работа по выбору способа управления;</li> <li>— отсутствие полной информации;</li> <li>— опасение появления недобросовестных управляющих компаний;</li> <li>— высокий износ многоквартирных домов;</li> <li>— необходимость значительных вложений в нормативное функционирование жилищного фонда;</li> <li>— неотрегулированность отношений между нанимателями и собственниками жилья</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— высокие риски, связанные с изменяющимся законодательством;</li> <li>— необходимость крупных инвестиций как в оборудование так и в жилищный фонд;</li> <li>— невысокая рентабельность (не более 10%);</li> <li>— политизированность процесса управления и эксплуатации жилья</li> </ul>

Действие описанных сдерживающих факторов привело к тому, что общие собрания по выбору способа управления многоквартирным домом проведены в считанных единицах домов. ТСЖ на базе муниципальных домов созданы единицы. Из них больше половины не получили документов на дом, и не могут осуществлять свою деятельность полноценно. Годами тянутся судебные тяжбы по передаче функций по управлению домом от муниципалитета к ТСЖ. Хотя казалось, что оттого, что управление домом возьмет на себя ТСЖ, есть прямая выгода муниципалитету. На деле ситуация обстоит так, что идет борьба за денежные средства, аккумулируемые Департаментом городского хозяйства и экологии. И, прежде всего в части оплаты коммунальных услуг.

Здесь следует отметить, что около пяти лет назад в городе была сложная ситуация по расчету с энергетиками, вплоть до отключения подачи тепла на некоторое время. Департамент городского хозяйства исправил ситуацию, полностью централизовав оплату коммунальных услуг на свой расчетный счет. Сейчас же будет происходить обратный процесс, взаимоотношения с поставщиками коммунальных услуг будут строиться от-

дельно каждым ТСЖ, каждой управляющей компанией и т.д. И опасения муниципалитета здесь во многом справедливы, потому что нет никаких гарантий, что управляющая компания или ТСЖ не допустит задолженностей перед поставщиками коммунальных услуг. Однако, очевидным является факт, что работа по формированию системы договорных взаимоотношений между всеми субъектами сферы ЖКХ необходима. Причем, инициатором должны быть именно органы исполнительной власти местного самоуправления. В их интересах сформировать такую систему управления, которая в условиях саморегулирования будет достигать устойчивого развития жилищно-коммунальной сферы.

В связи с этим Департаменту городского хозяйства и экологии предлагается принять следующий перечень местных нормативных актов, регулирующих сферу ЖКХ:

- «О мерах по содействию собственникам жилья по выбору способа управления многоквартирным домом»;
- «О мерах по стимулированию энергосбережения в многоквартирных домах»;
- «О системе добровольной сертификации управляющих организаций на территории г.Самары»;
- «Об информационном сопровождении жилищно-коммунальной реформы»;
- «О модельных договорах управления многоквартирным домом, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, вывоза ТБО и др.»;
- «О поддержке ТСЖ, созданных на базе муниципального жилищного фонда»;
- «Об участии представителей общественности и в конкурсных комиссиях по определению управляющей организации для собственников жилья, не определившихся со способом управления многоквартирным домом»;
- «О передачи части финансовых средств, полученных от арендной платы за нежилые помещения в многоквартирных домах, ТСЖ, созданным на базе муниципального жилищного фонда»;
- «О порядке предоставления гарантий муниципалитета при кредитовании вновь созданных ТСЖ»;
- «О предоставлении услуг по обучению во вновь созданных ТСЖ председателей и бухгалтеров».

Это минимальный перечень вопросов, которые могут и должны быть отрегулированы на муниципальном уровне. Их решение должно способствовать эффективному развитию системы управления жилищным фондом.



Перечень ссылок

1. **Жилищный кодекс Российской Федерации.** – М.:2005.
2. **Постановление главы города Самары от 4.11.1997 №1234** «О реорганизации дирекций единого заказчика по жилищно-коммунальному обслуживанию районных администраций». Вместе с положением о Комитете по жилищно-коммунальному хозяйству и обслуживанию населения района в г. Самаре.
3. **Постановление главы города Самары от 4.11.1997 №1234** «О реорганизации департамента благоустройства, рационального природопользования и охраны окружающей среды и департамента жилищно-коммунального хозяйства администрации г. Самары». Вместе с положением о Департаменте городского хозяйства и экологии Администрации г. Самары.
4. **Распоряжение главы администрации городского округа Самара от 03.04.2006 г. №117-р** «О мерах по обеспечению реализации отдельных положений Жилищного кодекса Российской Федерации по управлению многоквартирными домами».
5. **Распоряжение главы администрации городского округа Самара от 09.06.2006 г. №246-р** «О мерах по обеспечению реализации отдельных положений Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с выбором способа управления многоквартирным домом».
6. **Иваненко Л. В.** Управление жилищным фондом. – Самара: СМИУ, 2005.

Получено 11.04.07