

## Проблемы совершенствования управления жилищным фондом в условиях рыночной экономики



**Юнусов И.И.**

генеральный директор ОАО «Горпечать» г. Казань

*В комплексе узловых вопросов экономической теории проблема соотношений собственности и реформирования жилищно-коммунального хозяйства в условиях рыночных отношений сегодня приобретает особое значение. Область их сравнительного анализа для нашей экономики и науки является новой, а поэтому малоисследованной. Между тем необходимость ее тщательного изучения стала настоящей, особенно*

*в сложившейся ситуации, когда отечественная экономика выходит из кризисного состояния.*

Реформа жилищно-коммунального хозяйства является сегодня одним из приоритетных направлений в экономической и социальной политике государства. Она является составной частью общеэкономических преобразований экономики России, включая политику оплаты жилья и коммунальных услуг, систему социальных гарантий, а также вопросы повышения эффективности управления и содержания жилищного фонда.

Жилищно-коммунальное хозяйство страны сегодня – это треть основных фондов России и треть потребляемых энергоресурсов, это миллионы работающих. Многообразие форм собственности создало условия для реформирования системы ЖКХ России.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, по сведениям Госстроя России, составляют 8% валового внутреннего продукта.

Назревшая необходимость преобразований в этой сфере экономики стала очевидной в начале 90-х годов. При огромных средствах, затрачиваемых государством на содержание и ремонт объектов жилищно – коммунального хозяйства, качество обслуживания не удовлетворяет предъявляемым к нему требованиям. Главная причина состоит в том, что в решении этой проблемы не участвовали непосредственно граждане, а их права были ограничены. Жилье нельзя было продать, купить, передать по наследству, а эксплуатационные расходы

дотировались из бюджетных средств, так как квартирная плата и плата за коммунальные услуги носили символический характер [2].

В большинстве регионов изменилась структура управления жилищно-коммунальным хозяйством на уровне республики, края, области. На смену технико-производственных объединений ЖКХ, совмещавших функции государственного управления и хозяйствования, пришли Министерства, Комитеты, Департаменты, выполняющие исключительно функции управления. В соответствии с новым законодательством изменились и их задачи. Основная тяжесть регулирования жилищно-коммунальных отношений была перенесена на уровень местного самоуправления (города, населенного пункта). На муниципальном уровне начали создаваться службы «Заказчика» – организации по управлению жилищным фондом и реализации муниципального заказа по жилищно-коммунальному обслуживанию населения.

В городах Москве, Санкт-Петербурге, Тюмени, Омске, Нижнем Новгороде, Рязани, Перьми, Барнауле, Екатеринбурге активизировался процесс создания товариществ собственников жилья.

Начали формироваться договорные отношения между владельцами основных фондов ЖКХ и хозяйствующими субъектами различных форм собственности и населением на основе взаимных интересов и ответственности.

На местах осуществляется переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг с одновременным применением мер социальной защиты граждан путем предоставления им субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг, формируются договорные отношения с нанимателями и собственниками жилья [1].

Несмотря на попытки реализации мер, направленных на улучшение обслуживания жилого фонда, качество условий проживания имеет тенденцию к ухудшению при постоянном росте затрат. Продолжает нарастать износ основных фондов, возрастает интенсивность аварий, отказов и повреждений. Сохраняется монополия организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги. Решение указанных вопросов требует адаптации этой сферы к рыночным условиям хозяйствования, реформы жилищно-коммунального хозяйства.

Опыт проведения реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве показал, что принятые решения, касающиеся реформирования отношений в этой сфере экономики, нередко не были увязаны с динамикой доходов населения, процессом передачи в муниципальную собственность объектов жилищно-коммунального хозяйства и другими факторами. На местах, за редким исключением, нет осознанной, последовательной и целенаправленной работы в этой сфере экономики.

Первый этап реформы жилищно-коммунального хозяйства начался еще в 1992 году с принятием закона «Об основах федеральной жилищной политики», где были определены направления преобразований в жилищной сфере, призванные обеспечить реальное право граждан России на достойное жилище.

За последующие годы было подготовлено и принято порядка сорока законодательных и нормативных актов, формирующих нормативно-правовую базу преобразований в жилищно-коммунальной сфере.

Решающим шагом в этом направлении явилось принятие Законов Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» и «Об основах федеральной жилищной политики», а также постановления Совета Министров-Правительства Российс-

кой Федерации от 22.09.93 г. № 935, которыми был предусмотрен поэтапный переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг с достижением покрытия на содержание и ремонт жилья и коммунальных услуг за счет платежей граждан с одновременным переходом на бюджетную форму социальной поддержки низко доходных семей через предоставление компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг вместо дотирования предприятий ЖКХ.

На этой базе апробировались различные механизмы преобразований и накопленный опыт был обобщен и положен в основу «Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации», утвержденной указом президента РФ №425 от 28.04.1997 г.

Эффективность мер по реформированию ЖКХ непосредственно зависит от реформирования отношений собственности.

Первый этап осуществления экономических реформ показывает, что формирующаяся в ходе экономических преобразований структура собственности в российской экономике характеризуется преобладанием в ней смешанных предприятий, где переплетаются государственный и частный капитал. И сегодня одним из главнейших остается вопрос об эффективном использовании собственности, дальнейшем ее совершенствовании для экономического подъема и обеспечения социального благополучия в обществе [3].

Перечисление проблем, стоящих перед жилищно-коммунальным хозяйством России в ходе его реформирования предпринято исключительно для того, чтобы показать глубину необходимых в этой отрасли преобразований, неразрывность этих процессов с формированием органов местного самоуправления и разграничения компетенции в сфере жилищно-коммунального хозяйства между уровнями власти с учетом национальных традиций, финансовых и климатических условий, состояния основных фондов, доходов населения и многого другого. Рассматривая вопрос, для чего нам необходима реформа этой социально значимой отрасли жизнеобеспечения, каковы задачи и основные пути реализации этого глобального по своим масштабам мероприятия,

необходимо не упустить главного – тех, для кого эта реформа проводится, и тех, кто эти преобразования должен проводить в жизнь.

Одно из ключевых направлений преобразований в жилищно-коммунальном секторе – разделение функций управления жилищным фондом и его обслуживания с целью формирования договорных отношений и развития принципов конкуренции в сфере обслуживания жилья [1].

За последние годы развитие этого направления реформ явилось, по существу, индикатором готовности местных органов власти к формированию реальных рыночных отношений в жилищном секторе. Практика дала широкий спектр различных подходов к решению этой задачи – от полного ее игнорирования и сохранения традиционной советской системы управления жилищным фондом до 100 – процентного конкурсного отбора подрядных организаций для обслуживания жилищного фонда.

Преобразования в структуре управления жилищным фондом далеко не всегда носили осознанный экономический характер. Порой они сводились к принятию политических по своей сути решений о создании новых административных структур по управлению жилищным фондом. При этом практически не менялись функции уже существующих жилищных организаций или, что еще хуже, создание новых административных образований под вывеской «Служб заказчика» приводило к еще большему административному контролю в жилищной сфере. Подобные примеры не единичны, поскольку на первом этапе реформ задача заключалась именно в том, чтобы в значительной степени административным путем разделить работы по управлению жилищным фондом и его обслуживанию, показать, что подрядное, а еще лучше конкурсное, выполнение работ на жилищном фонде способствует как улучшению качества обслуживания жилья, так и более рациональному расходованию средств [4].

В России в настоящее время практически не сформировался профессиональный бизнес по управлению жилищным фондом, но сделан очень важный шаг на пути его становления. Сегодня уже можно утверждать, что обслуживание жилищного фонда на основе подрядных

договоров стало преобладающей формой предоставления жилищных услуг в муниципальном жилищном фонде и доказало свои преимущества по сравнению со старой системой. Еще большие преимущества подрядной организации работ видны, когда подрядчик для обслуживания жилищного фонда выбирается на конкурсной основе. Это открывает данную сферу услуг для частного бизнеса, позволяет сформировать в ней реальную рыночную среду, окончательно отказаться от административных методов управления.

В то же время многообразие вариантов организации обслуживания жилья на муниципальном уровне дает богатую пищу для анализа этого процесса, для обобщения тенденций с целью улучшения механизмов содержания нашего жилья, открытия доступа к этому бизнесу организациям различных организационно – правовых форм.

Разработка стратегий, нацеленных на повышение эффективности использования собственности, невозможна без анализа ее структурных изменений, как основного направления и способа увеличения эффективности ее реализации.

По проблемам анализа отношений собственности в России, ее структурных преобразований имеется ряд монографических работ, в которых рассматриваются узловые проблемы, касающиеся специфики и существа важнейших понятий, нормативов, связанных с данной категорией. Значительный вклад в исследование состояния и эффективности использования собственности внесли отечественные ученые-экономисты Л. Абалкин, Н. Колесов, А. Еремин, Д. Львов, Б. Акбашев, В. Семенов, С. Шарапов, В. Мальгин, Б. Мильнер, С. Мокичев и другие.

Среди зарубежных экономистов этими проблемами занимались О. Вильямсон, Г. Демсец, Р. Коуз, Д. Норт, Р. Познер, П. Самуэльсон, Ф. Маклуп, О. Уильямсон, А. Оноре, П. Баррос, Р. Страйк, Дж. Даниэлл.

По вопросам анализа реформы жилищного сектора в России большую методологическую работу проводят сотрудники Фонда «Институт экономики города» В. Прокофьев, А. Пузанов, М. Пинегина, М. Шапиро, Е. Петрова, Н. Косарева, О. Пчелинцев, Г. Ронкин и другие.



Несмотря на неослабевающее внимание ученых к категории собственности, в трактовке ее сущности, содержания, структуры, критериев и показателей их изменения имеется еще много неизученных вопросов. Прежде всего, недостаточно исследованы структурные преобразования собственности в условиях российских рыночных реформ, особенно их региональный аспект и некоторые из появившихся новых форм, в том числе муниципальная. До сих пор отсутствует законченная методология анализа результативности процессов реформирования собственности. В немногочисленных работах сделаны лишь попытки определить критерии институциональных изменений собственности. Все это в совокупности сказалось на том, что до сих пор учеными не выработана целостная концепция структурных преобразований собственности, путей ее дальнейшего развития, создания системы эффективного управления в условиях современной российской экономики.

Целый ряд принципиальных вопросов теории собственности требует дальнейшего развития. К их числу относятся влияние структурных изменений муниципальной собственности на эффективность предприятий, определение эффективности реформирования собственности и другие.

Будущее жилищного фонда за профессиональным управлением объектами недвижимости. Ни товарищества собственников жилья, ни администрация муниципальных образований не обеспечат эффективного управления жилищным фондом. Собственники должны иметь возможность выбора управляющей организации, обеспечивающей профессиональное управление недвижимостью. Необходимо формировать экономические условия для прихода на этот рынок профессионалов. Это требует большой работы органов местного самоуправления по совершенствованию правовой нормативной базы, финансовой и тарифной политики, договорных отношений [5].

В результате актуальным направлением социально-экономических преобразований в стране сегодня становится реформа жилищно-коммунального хозяйства. Она находится в центре внимания политиков, государственных деятелей, населения, прессы.

Во-первых она является первой крупномасштабной социально-экономической программой последних лет, которая непосредственно направлена на улучшение качества жизни россиян. Она должна решить наиболее острые вопросы в том секторе экономики, который обеспечивает нормальные условия жизнедеятельности людей – надежность и безопасность жилища, его тепло-, электро- и водоснабжение. Во-вторых, эта реформа планируется как эволюционная программа. Она резко обнажила проблему функционирования рынка арендного жилья и коммунальных услуг, в основе которого – квартирная и коммунальная оплата. Пересмотр её уровня с введением специальных компенсаций – обязательное условие разумного управления жилищно-коммунальной сферой.

Проведенные исследования показали, что преобразование соотношений, формы и структуры собственности следует рассматривать в качестве одной из актуальных задач реформ ЖКХ, проводимых в любой из стран с переходной экономикой. Очевидно, что уже само по себе понимание собственности (даже в наиболее абстрактном виде и при любых ее трактовках) как основы той или иной системы хозяйства обуславливает системный характер преобразований, связанных со сферой собственности, особенно муниципальной, при переходе от одной формы хозяйства к другой и системный характер реформ в целом в рамках трансформационной экономики [2].

Фактически работа по реформированию ЖКХ велась и до принятия известных правительственных решений. К началу 1998 года в г. Казани приватизировано 52% квартир. Проведена большая работа по приему в муниципальную собственность ведомственного жилого фонда. Однако данный процесс осложняется хроническим недофинансированием. Так 21 марта 1996 года кабинетом министров Республики Татарстан было принято постановление №223 «О передаче в коммунальную собственность г. Казани жилого фонда, инженерных сетей и сооружений, объектов социально-культурного назначения с баланса предприятий оборонных отраслей промышленности».

Министерству финансов РТ было поручено обеспечить поступление финансовых средств,

необходимых для покрытия расходов, связанных с содержанием и эксплуатацией передаваемого жилого фонда и инженерных сооружений, согласно предоставленным расчетам [4].

Практически поступлений указанных средств эксплуатационным предприятиям жилищно-коммунального хозяйства не было.

В этих условиях нужно принимать меры. Казалось бы, самый простой выход – из федерального бюджета, из местных бюджетов выделить необходимые средства и восстанавливать это хозяйство. К сожалению, таких средств нет ни у федерального бюджета, ни у местных.

Как показал опыт практической деятельности, при переходе к рынку единственным способом преодоления кризиса является изменение системы финансирования, переход от бюджетного дотирования к оплате жилищно-коммунальных услуг потребителями при условии социальной защиты малообеспеченных семей и экономическом стимулировании улучшения качества обслуживания [2].

При этом необходимо сохранять соотношения роста оплаты услуг с ростом доходов населения.

Если до этого повышение доли платежей населения за предоставление жилищно-коммунальных услуг происходило, в основном, путем повышения ставок оплаты, то на новом этапе целесообразно в большей мере сосредоточить усилия на рационализации и снижении самих издержек.

Таким образом, на новом этапе проведения реформы ЖКХ основные усилия необходимо направить на снижение стоимости жилищно-коммунальных услуг путем: совершенствования системы управления, регулирования и контроля; демонополизации, перехода на договорные отношения и развитие конкуренции в отрасли; внедрения ресурсосберегающих технологий [4].

Анализ показал, что важнейшим элементом реформы должно стать создание конкурентной среды в управлении, эксплуатации и подрядном обслуживании жилищной сферы, что позволит собственнику на основе конкурса выбрать ту организацию, которая сможет предоставить необходимый уровень качества выполняемых ею работ и услуг по более низким ценам. Развитие конкурентности в сфере жилищно-коммуналь-

ного хозяйства осуществляется с целью создания условий для преодоления негативных последствий монопольного или доминирующего положения предприятий путем:

- формирования местными администрациями заказа на жилищно – коммунальное обслуживание на конкурсной основе;
- организации системы расчетов за произведенные и потребленные жилищно – коммунальные услуги на основе договоров и применения экономических санкций за нарушение договорных обязательств;
- привлечения на равноправной основе организаций различных форм собственности для оказания жилищно-коммунальных услуг.

Поэтому пока не существует конкуренции, нет оснований ожидать серьезного снижения эксплуатационных затрат и стоимости жилья, и вновь формируемые цены все еще значительно превышают допустимый уровень. Эту тяжесть предлагается целиком (или почти целиком) возложить на население, что лишено базы в виде соответствующего уровня его доходов [1].

Исследование показало широкие возможности создания конкурентной среды. К сферам деятельности, где возможно развитие конкуренции относятся:

- управление и обслуживание жилищного фонда и объектов городского благоустройства;
- привлечение организаций, использующих альтернативные формы предоставления коммунальных услуг;
- выполнение отдельных функций по обслуживанию объектов коммунального назначения (ремонт и прочистка сетей);
- проектно – изыскательские и строительные работы по развитию коммунальных объектов и тому подобное.

Для развития конкуренции в этих сферах нужно:

- использовать современные рыночные механизмы по управлению жилищным фондом. Здесь уже в ближайшее время необходимо и возможно на конкурсной основе передавать функции по управлению жилищным фондом негосударственным организациям;

– снижать госбюджетные расходы на финансирование жилищно-коммунальной сферы. Одним из эффективных инструментов решения такой задачи должно стать применение социальных стандартов и норм для расчета бюджетной потребности на ЖКХ;

– внедрять ресурсосберегающие технологии, позволяющие уже в ближайшее время понизить как расходы населения за коммунальные услуги, так и существенно сократить бюджетные расходы, связанные с эксплуатацией жилищного фонда. В первую очередь необходимо подготовить и принять ряд нормативных и стимулирующих мер по осуществлению государственной научно-технической, ресурсосберегающей, экологической политики в сфере жилищного строительства и эксплуатации жилья. Далее потребуются разработка и внедрение комплекса технических решений по оснащению жилого фонда приборами учета и регулирования, по созданию автономных теплоисточников, систем водоочистки, технологий утилизации бытовых отходов, по производству комплектующих для технического обслуживания лифтов и др. Целесообразно наладить производство ресурсосберегающих установок и оборудования, в том числе на предприятиях Республики Татарстан, что позволит создать дополнительные рабочие места, отвечающие современным требованиям, и «захватить» рынки сбыта такой продукции за пределами республики. Кроме того, уже сейчас, энергоснабжающим организациям (ПО «Татэнерго») целесообразно рассмотреть вопросы по производству и установке счетчиков электроэнергии, учитывающих потребление в дневное и ночное время суток.

Одним из путей ускорения реформирования ЖКХ является дальнейшее разгосударствление предприятий, функционирующих в этой сфере, и обеспечение реального равноправия предприятий и акционерных обществ с частной или смешанной формами собственности и заключение соответствующих договоров на основе конкурсов.

Напрашивается вывод, что в этой связи местным администрациям следует:

- осуществлять контроль за установлением коммунальных тарифов для населения

путем введения оценки объективности расчета затрат предприятий – естественных монополистов и прибыли для формирования цен; участия в работе региональных энергетических комиссий всех заинтересованных сторон (органов представительной власти, организаций по защите прав потребителей, антимонопольных органов и т.п.) при установлении тарифов как для коммунальных предприятий, так и для организаций топливно-энергетического комплекса;

- повышать организационно-правовую и финансово-экономическую независимость субъектов хозяйствования для перехода на договорные отношения в сфере производства жилищно-коммунальных услуг [4];
- контролировать обеспечение в рамках договорных отношений гарантированного обслуживания потребителей на уровне социальных стандартов и норм удовлетворения потребностей населения и расходов на содержание предприятий жилищно-коммунального хозяйства;
- способствовать внедрению приборов индивидуального учета и регулирования расхода воды, тепло – и газоснабжения там, где для этого имеются технические возможности.

Анализ практической деятельности показывает, что реализация концепции «обслуживания» требует серьезных преобразований в системе коммунальных органов, прежде всего – децентрализации управления, устранения иерархических структур.

Исследования подтвердили необходимость создания новых форм обслуживания жилищного фонда.

Вместе с тем в большинстве случаев реформой жилищно-коммунального хозяйства на местах занимаются работники отрасли, пытающиеся подстроить экономические реформы под существующие структуры ЖКХ [5].

Для дальнейшего реформирования ЖКХ необходим целый ряд федеральных законов.

Важным выводом является то, что на новом этапе проведения реформы ЖКХ основные усилия необходимо направить на снижение стоимости жилищно-коммунальных услуг пу-



тем: совершенствования системы управления, регулирования и контроля; демонополизации, перехода на договорные отношения и развитие конкуренции в отрасли; внедрения ресурсосберегающих технологий.

*Литература:*

1. Договорные отношения товариществ собственников жилья. Институт экономики города. Москва. 1998.
2. Жилищная экономика. Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. Москва. Издательство «Дело». 1996.

3. Закон Республики Татарстан «О преобразовании государственной и коммунальной собственности в Республике Татарстан (о разгосударствлении и приватизации)». Приватизация. Основные законы и положения Республики Татарстан. Выпуск 1. – Казань., 1992. – С.4-28.

4. Кутакова, Т.Б. Товарищество собственников жилья – Ваш выбор. Москва, 1997, 27 с.

5. Страйк, Р., Пинегина, М., Шапиро, М. Как эффективно обслуживать муниципальный жилищный фонд. Институт экономики города. Москва. 1996.

