

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ДОЛГОСРОЧНОМУ РАЗВИТИЮ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

CONCEPTUAL APPROACHES TO LONG-TERM
DEVELOPMENT OF A CONTROL SYSTEM
BY MUNICIPAL AVAILABLE HOUSING

A. Ljahov

Annotation

In given article conceptual approaches of directions of influence of local governments with a view of development of a control system by available housing is offered. Influence on the subject managements (management companies), object of management (proprietors of habitation), and direct influence is allocated. Purposeful influence on the subject and object of management, simultaneously with decrease in degree of direct influence on system of reposition by available housing, will promote transition to qualitatively other stages of development characterized by growth of economic independence of system.

Keywords: Control system of available housing, economic independence, development, available housing.

*Ляхов Алексей Юрьевич
АМОУ ВПО "Самарская академия
государственного и муниципального
управления"*

Аннотация:

В данной статье предлагаются концептуальные подходы к направлениям воздействия органов местного самоуправления в целях развития системы управления жилищным фондом. Выделяется воздействие на субъект управления (управляющие компании), объект управления (собственники жилья), и прямое воздействие. Целенаправленное воздействие на субъект и объект управления, одновременно со снижением степени прямого воздействия на систему вправления жилищным фондом, будет содействовать переходу на качественно иные этапы развития, характеризующиеся ростом экономической самостоятельности системы.

Ключевые слова:

система управления жилищным фондом, экономическая самостоятельность, развитие, жилищный фонд.

Данная статья подготовлена в рамках проведения теоретического исследования по научно-исследовательскому проекту "Организационно-экономическое обеспечение развития системы управления жилищным фондом муниципального образования" выполняемого в рамках ФЦП "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009 – 2013 годы.

На предыдущих этапах исследования предложена следующая трактовка основной цели системы управления жилищным фондом муниципального образования – повышение удовлетворенности граждан качеством жилищно-коммунальных услуг и комфортностью проживания в жилых домах.

В соответствии со сформулированной целью системы управления жилищным фондом муниципального образования ее развитие в долгосрочной перспективе будет сопровождаться следующими основными тенденциями: повышением экономической самостоятельности системы и снижением активности воздействия органов местного самоуправления на систему. Данные тенденции будут формироваться органами местного самоуправления в соответствии с разработанным деревом целей. Данным тенденциям будут соответствовать следующие критерии:

- ◆ степень активности воздействия органов местного самоуправления на систему;

- ◆ степень экономической самостоятельности системы.

В процессе развития системы должно происходить последовательное снижение активности воздействия органов местного самоуправления на систему и повышение экономической самостоятельности системы.

Качественное изменение данных критериев будет характеризовать переход к очередному этапу развития системы.

Повышение экономической самостоятельности основано существующем в жилищном фонде потенциале энергосбережения, реализация которого сможет сделать сферу ЖКХ привлекательной для частных инвесторов. Использование в качестве инвестиционной составляющей экономии, полученной от реализации энергосберегающих проектов, позволит направить инвестиции в состояние жилищного фонда, что сделает систему экономической самостоятельной, при одновременном сохранении приемлемого уровня затрат для населения на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Развитие системы управления жилищным фондом муниципального образования в долгосрочной перспективе предлагается рассматривать в виде трех ключевых этапов:

- 1) формирование экономических отношений;
- 2) развитие экономических отношений;
- 3) устойчивое развитие системы управления жилищным фондом муниципального образования.

Охарактеризуем развитие каждого структурного элемента системы управления жилищным фондом на каждом из этапов развития.

Первый этап - формирование экономических отношений.

На этапе формирования экономических отношений органы местного самоуправления играют главенствующую роль. На данном этапе органы местного самоуправления осуществляют прямое воздействие на систему управления жилищным фондом. Имеется бюджетное фи-

нансирование работ капитального характера, решаются организационные вопросы (кадастровый учет и проч.).

Основной целью органов местного самоуправления на данном этапе является формирование экономических отношений в системе управления жилищным фондом муниципального образования, что достигается путем направленного управляющего воздействия на субъект управления (управляющие организации) и на объект управления (собственников жилья). При этом указанное прямое воздействие также способствует достижению целей по развитию экономических отношений в системе управления жилищным фондом. Схема управляющего воздействия органов местного самоуправления по развитию системы управления жилищным фондом муниципального образования на первом этапе представлена на рисунке.

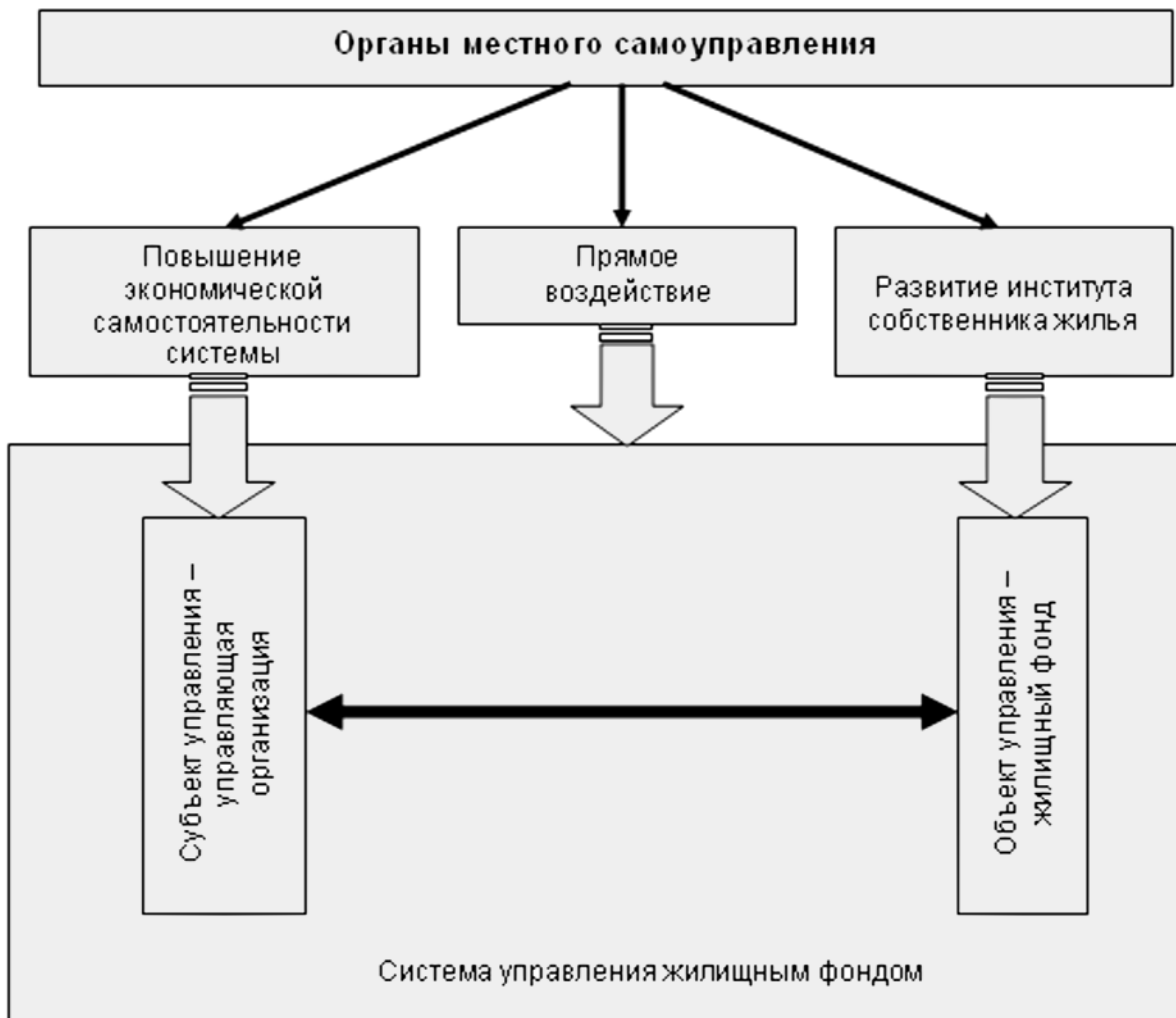


Рис. 1. Схема управляющего воздействия органов местного самоуправления по развитию системы управления жилищным фондом муниципального образования на первом этапе

Начало данному этапу положено принятием Жилищного кодекса РФ. Основной характеристикой окончания этапа формирования экономических отношений в системе будет завершение прямого воздействия на данную систему со стороны органов местного самоуправления.

Кроме того, для завершения данного этапа необходимо решить следующие задачи:

- ◆ максимально эффективно использовать бюджетные ресурсы в целях капитального ремонта жилищного фонда;
- ◆ завершить межевание земельных участков под многоквартирными домами и поставить их на кадастровый учет;
- ◆ устранить проблему разграничения ответственности с организациями коммунального комплекса;
- ◆ создать условия для разработки энергосберегающих проектов, в том числе путем проведения демонстрационных энергосберегающих мероприятий.

На этапе формирования экономических отношений органами местного самоуправления должна проводиться наиболее активная просветительская работа по формированию эффективного собственника жилья. Различные формы данной работы (средства массовой информации, сеть Интернет, собрания с жителями) должны побуждать собственников жилья к самостоятельной работе с управляющими организациями.

В то же время самостоятельная инициатива собственников жилья на данном этапе должна быть подкреплена поддержкой органов местного самоуправления. Основной формой активности собственников жилья является организация и проведение общих собраний в многоквартирных домах. Органы местного самоуправления являются собственниками жилищного фонда в части неприватизированных квартир, то есть имеют право инициировать проведение общих собраний. Основным затруднением при организации общих собраний для собственников жилья являются организационные вопросы и место для проведения собрания. Органы местного самоуправления на данном этапе должны осуществлять поддержку в решении организационных вопросов, с тем, чтобы добиться проведения общих собраний в многоквартирных домах на системной и регулярной основе не реже одного раза в год.

Для этого органы местного самоуправления могут воспользоваться имеющимися в распоряжении ресурсами (оргтехника, кадровые ресурсы, помещения образовательных учреждений, учреждений культуры и др.). На данном этапе достаточно добиться проведения общих собраний в более чем 50% многоквартирных домов ежегодно в течение трех лет.

За это время у большей части собственников жилья сформируется окончательное представление о подотчетности и управляемости управляющих организаций, причем в силу требований жилищного и гражданского законодательства, а не административного подчинения. Этот фактор также важен для дальнейшего повышения экономической самостоятельности системы.

Основная задача органов местного самоуправления на данном этапе – развитие экономической самостоятельности системы управления жилищным фондом муниципального образования. Данная самостоятельность может быть обусловлена экономической эффективностью организаций по управлению и эксплуатации жилищного фонда. Исходя из представленного перечня проблем в настоящее время деятельность таких организаций не является экономически эффективной и не может за счет имеющихся в распоряжении средств существенно улучшить состояние жилищного фонда и в должном объеме удовлетворить требования к качеству жилищно-коммунальных услуг.

В условиях будущего прекращения бюджетного финансирования капитального ремонта жилищного фонда, основная задача органов местного самоуправления будет заключаться в формировании механизмов внебюджетного финансирования данных работ.

Другими словами, задача органов местного самоуправления будет состоять в формировании экономических условий для привлечения в жилищный фонд средств частных инвесторов.

Разработка самих механизмов будет состоять в создании правового поля, в котором возможен возврат вложенных инвестиций. Одним из главных ресурсов жилищного фонда, за счет использования которого возможен возврат вложенных средств, является реализация энергосберегающих проектов. Однако основной механизм возврата – использование экономии средств за счет снижения платы за тепловую энергию – в настоящее время не проработан и неприменим. Его четкая нормативно-методическая проработка, гарантирующая возврат инвестиций, позволит создать условия для привлечения финансовых ресурсов.

Кроме нормативно-правовых проблем, привлечению финансовых средств препятствуют высокие риски реализации данных проектов. Прежде всего, речь идет о рисках, связанных с недополучением запланированного объема экономии за счет внедрения тех или иных энергосберегающих технологий. Таким образом, на данном этапе органам местного самоуправления необходимо провести комплексные исследования потенциала энергосбережения в жилищном фонде муниципального образования. Данные исследования проводятся в форме энергоаудита домов массовых серий, разработке альбомов энергосберегающих решений, публикации результа-

тов реализации демонстрационных энергосберегающих проектов.

В результате решения данной задачи для частных инвесторов существенно снизятся риски финансовых вложений.

На данном этапе органы местного самоуправления также должны содействовать решению следующих задач:

- ◆ повышение кадрового потенциала организаций по управлению и эксплуатации жилищного фонда;
- ◆ обновление основных фондов организаций по управлению и эксплуатации жилищного фонда.

Развитие кадрового потенциала управляющих организаций будет способствовать повышению качества управленческих решений, росту обоснованности экономических расчетов при разработке энергосберегающих и иных проектов, повышению качества выполняемых работ и оказываемых услуг. Применение современного экономического инструментария и информационных технологий в деятельности организаций по управлению и эксплуатации жилищного фонда будет также способствовать привлечению инвестиций и росту экономической самостоятельности системы управления жилищным фондом муниципального образования.

Еще одно направление работы органов местного самоуправления по повышению экономической самостоятельности системы управления жилищным фондом муниципального образования – применение современных финансовых инструментов в сфере управления жилищным фондом. Основными финансовыми инструментами для повышения эффективности функционирования системы являются страхование ответственности управляющих организаций и страхование жилищного фонда.

Применение данных инструментов позволит ликвидировать последствия аварийных ситуаций с минимальными финансовыми потерями для бюджета муниципального образования и средств собственников жилья. Основной задачей органов местного самоуправления в этом направлении является координация работы собственников жилья, управляющих организаций и страховых компаний для соблюдения экономических интересов всех участников рынка.

Таким образом, в целях повышения экономической самостоятельности системы управления жилищным фондом муниципального образования на первом этапе развития должны быть решены следующие задачи:

- ◆ разработаны нормативно-правовые механизмы привлечения внебюджетных средств для улучшения состояния жилищного фонда;

- ◆ проведены энергетические обследования и опубликованы результаты демонстрационных энергосберегающих проектов;

- ◆ созданы условия для повышения кадрового потенциала отрасли;

- ◆ созданы механизмы содействия обновлению основных фондов организаций по управлению и эксплуатации жилищного фонда и применению инновационных технологий в эксплуатации жилищного фонда;

- ◆ сформирована схема взаимодействия между управляющими организациями и страховыми компаниями.

На первом этапе развития должны быть созданы, апробированы и запущены в действие все организационные и экономические механизмы, являющиеся необходимым условием для реализации инвестиционного потенциала системы управления жилищным фондом муниципального образования.

Данный этап характеризуется наиболее активным воздействием органов местного самоуправления на систему и ее минимальной экономической самостоятельностью. Степень активности воздействия с развитием экономической самостоятельности системы будет снижаться.

Данный этап развития системы управления жилищным фондом стартовал с введения Жилищного кодекса РФ в 2005 году. С этого момента прошло более 6 лет, и система управления жилищным фондом претерпела существенные изменения.

Рассмотрим основные параметры институциональных преобразований в сфере управления многоквартирными домами на территории городского округа Самара.

В **таблице 1** представлены сведения о выборе способов управления многоквартирными домами на территории города.

Комментируя данные, представленные в таблице, отмечаем следующее. 2007 год фактически следует признать годом начала рыночных преобразований в ЖКХ г.о. Самара. Столь поздний срок связан с неоднократным продлением сроков обязательного выбора способа управления собственниками помещений в многоквартирных домах.

В 2007 году доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами составляла 22,8%. Снижение данного показателя в 2008 году обусловлено организационной неупорядоченностью и относительной новизной работы, как для частного бизнеса, так и органов местного самоуправления.

Таблица 1

Динамика выбора способа управления собственниками помещений в многоквартирных домах на территории городского округа Самара с 2007 по 2010 годы.

Способ управления	Ед. изм.	2007	2008	2009	2010	2011
Доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, в том числе:	%	22,8	20,34	32,70	61,73	100
непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме	%	0	2,97	3,16	3,11	3,44
управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом	%	9,0	10,17	19,12	22,41	12,97
управление управляющей организацией из них:	%	13,8	7,21	10,42	36,21	83,59
муниципальной формы собственности	%	81,3	22,2	15,60	4,5	12,14
частной формы собственности	%	18,7	78,8	84,40	95,5	87,86

В 2008 году для большей части многоквартирных домов г.о. Самара были проведены конкурсы по отбору управляющей организации, поскольку наблюдалась относительная пассивность собственников помещений по выбору способа управления.

В результате в 2008 году лишь для 32,7% многоквартирных домов города способ управления был выбран по решению общего собрания. Это сформировало следующую конфигурацию системы управления жилищным фондом – 3,16% многоквартирных домов выбрали способ непосредственного управления домом, 19,12% многоквартирных домов избрали способ управления ТСЖ или ЖСК, и 10,42% многоквартирных домов избрали способ управления управляющей организацией. Управление оставшимися 67,3% многоквартирных домов осуществлялось управляющими организациями по результатам открытого конкурса, проведенного Администрацией городского округа Самара.

В период с 2008 по 2011 годы доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений самостоятельно выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, увеличилась до 100%. Это во многом связано с окончанием действия договоров управления многоквартирными домами, заключенных по результатам открытого конкурса.

Активизация развития экономической самостоятельности системы началось активно вестись только в последние годы. Существенно увеличился объем средств, выделяемый прежде всего на установку коллективных приборов учета энергетических ресурсов.

Развитие экономической самостоятельности системы управления жилищным фондом отражается в результатах экономической деятельности организаций по управлению и эксплуатации жилищного фонда. В настоя-

Таблица 2

Объем средств, выделенных на установку общедомовых приборов учета по городскому округу Самара, млн. руб.

Год	2009 год	2010 год	2011 год
Объем средств	2,94	4,11	235,0

щее время этот вид деятельности является одним из наиболее динамично развивающихся рынков на территории города.

В таблице 3 отражена динамика объема отгруженных товаров (работ и услуг) по управлению и эксплуатации жилищного фонда с 2005 по 2010 годы (по материалам формы П-1 по г.о. Самара). Если в 2005 году объем отгрузки по данному виду деятельности составлял 1,28 млрд. руб., то в 2010 году значение достигло 6,42 млрд. руб.

Другими словами за 6 лет рынок управления и эксплуатации жилищного фонда продемонстрировал 5-кратный рост. В то время как в целом объем отгруженных товаров (работ и услуг) по крупным и средним организациям городского округа Самара возрос на 300%.

Следует отметить активизацию деятельности на территории городского округа Самара по поддержке и развитию института собственников жилья.

Для реализации этой работы впервые создано специализированное учреждение – Ресурсный центр поддержки развития местного самоуправления, которое отвечает за поддержку инициативы собственников жилья в управлении многоквартирным домом, организует обучение собственников жилья, содействует в проведении общих собраний в многоквартирных домах для решения проблемных ситуаций по выбору управляющих компаний.

Динамика объема отгруженных товаров (работ и услуг) по управлению и эксплуатации жилищного фонда с 2005 по 2010 годы (по крупным и средним организациям, тыс. руб.).

Вид экономической деятельности	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Управление эксплуатацией жилого фонда	1 280 825	1 518 704	1 746 380	4 295 700	5 313 492	6 421 927

При Администрации городского округа Самара обновлена работа Общественного совета по реформированию ЖКХ, в который входят лучшие специалисты в сфере ЖКХ города, председатели ТСЖ, представители общественности. Рекомендации данного совета затрагивают ключевые решения в сфере перспективного развития ЖКХ города.

Нельзя не отметить существенные изменения в законодательной сфере по регулированию экономических отношений в системе управления жилищным фондом.

Федеральным законом от 04.06.2011 №123-ФЗ внесены существенные изменения в Жилищный кодекс РФ. На данный момент следует отметить ряд изменений, затрагивающих роль органов местного самоуправления в организации управления жилищным фондом.

В частности внесены дополнения в статью 165 ЖК РФ, в соответствии с которыми органам местного самоуправления на основании обращения собственников помещений проводить проверки деятельности управляющей организации в порядке, установленном федеральным органом власти.

В соответствии с ч. 3 ст. 165 органам местного самоуправления поручено предоставлять гражданам по их запросам исчерпывающую информацию о всех аспектах функционирования жилищно-коммунальной сферы муниципального образования.

Организациям, осуществляющим поставки ресурсов, лицам, оказывающим услуги, выполняющим работы по содержанию и ремонту общего имущества впервые поручено предоставлять органам местного самоуправления информацию о своей деятельности.

Следует также отметить нововведения в статье 161 ЖК РФ. Так в Жилищный кодекс РФ включена статья

161.1 "Совет многоквартирного дома".

Содержание данной статьи предполагает, что если в многоквартирном доме не создано товарищество собственников жилья либо ЖСК, собственники помещений в данном доме на своем общем собрании обязаны избрать совет многоквартирного дома из числа собственников помещений в данном доме.

Советы будут контролировать оказание услуг и выполнение работ по управлению домом, содержание и ремонт общего имущества, качество предоставляемых коммунальных услуг. Председатель совета дома на основании доверенности, выданной собственниками, может заключать договора, подписывать акты выполненных работ.

МБУ "Ресурсный центр поддержки развития местного самоуправления" начал осуществлять консультации собственников жилья по вопросу создания советов многоквартирных домов, оказывать различную методическую и юридическую помощь в работе с управляющими компаниями.

Таким образом, в последнее время активизировалась целенаправленная деятельность по повышению экономической самостоятельности системы управления жилищным фондом городского округа Самара. Возможно даже, что по ряду вопросов произошел переход на следующую стадию – стадию развития экономических отношений в системе управления жилищным фондом. Между тем, данный этап явно не завершен, поскольку в существенной мере сохранилось прямое воздействие органов местного самоуправления: выборочный капитальный ремонт жилищного фонда, субсидирование разницы в тарифах, бюджетное финансирование безхозных инженерных сетей и ряд других мер прямого действия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 № 188-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22.12.2004).
2. Федеральный закон от 04.06.2011 №123-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".
3. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства".
4. Формы федерального статистического наблюдения 22 ЖКХ (реформа) по городскому округу Самара за 2007–2011 годы.
5. Формы федерального статистического наблюдения П1 (отгрузка) по городскому округу Самара за 2005–2010 годы.
6. <http://ef.minregion.gas-u.ru> [электронный ресурс]. Результаты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в 2008–2009 гг.
7. Ясин Е.Г. "Политическая экономия реформы ЖКХ". М. 2006.