

ББК 65.9(2Рос)441

*A.A. Martens*

## **Трансформация системы управления жилищным фондом региона**

*A.A. Martens*

## **Transformation of the System of Regional Housing Resources Management**

Статья посвящена исследованию системы управления жилищным фондом, выявлению ее особенностей в различные исторические периоды и проблем, связанных с ее развитием.

**Ключевые слова:** управление жилищным фондом, многоквартирный фонд.

The article is devoted to the studying the system of housing resources management, it identifies its characteristics in different historical periods and the problems associated with its development.

**Key words:** housing resources management, apartment fund.

Историческое преобразование системы управления жилищным фондом определялось направлениями реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), основными причинами которого по-прежнему остаются низкая рентабельность и инвестиционная привлекательность ЖКХ в целом, высокий износ жилищного фонда и инженерной инфраструктуры, низкое качество жилищных и коммунальных услуг (ЖКУ), неразвитость конкурентной среды и ресурсосбережения, отсутствие экономических стимулов снижения издержек, чрезмерные эксплуатационные затраты и др. Основной целью реформы ЖКХ является перевод данной сферы в режим самоокупаемости и самофинансирования с обеспечением социальной защиты малоимущих граждан. Трудность ее реформирования связана прежде всего с ее высокой социальной значимостью, выраженной существенным влиянием на благосостояние домашних хозяйств и качество жизни населения.

Вопросы эволюции системы управления жилищным фондом недостаточно полно исследованы в современной отечественной науке. Тенденции развития, проблемы функционирования ЖКХ в целом освещены многими российскими учеными, среди которых следует выделить Е. А. Каменеву, А. Н. Багаева, Л. Н. Чернышева, Н. Н. Минакова, С. Б. Сиваева, С. Ю. Сапрыкина, А. С. Новоселова и др. Характеристика управления жилищным фондом отдельно рассмотрена в монографиях таких отечественных авторов, как В. Н. Субботин, С. Б. Сиваев, А. Г. Глисков, Л. Ю. Грудицина, И. В. Генцлер, В. И. Магась и др.

Понятие «управление жилищным фондом» не закреплено законодательно и не устоялось теоретиче-

ски, но, на наш взгляд, может быть сформулировано как согласованные с собственниками помещений по ключевым вопросам действия субъекта, направленные на обеспечение доступности коммунальных услуг соответствующего качества, поддержание жилого дома в функционирующем состоянии, обеспечивающем комфортное и безопасное проживание граждан.

Рассматривая управление жилищным фондом с позиции системного подхода, необходимо выделить следующие элементы: управляемая система, являющаяся объектом управления; управляющая система — субъект управления. В результате реформирования жилищной сферы в разные исторические периоды существовали отличные друг от друга системы управления жилищным фондом, следовательно, и субъекты были различны (см. рис. 1).

В дореформенный период субъектом управления жилищным фондом являлось государство, представленное государственными хозяйственными организациями, к (ЖЭКи) относились жилищно-эксплуатационные и жилищные конторы.

Основной задачей, ставившейся перед ЖЭКом, являлось сохранение в исправном состоянии жилищного фонда, находящегося в его ведении, и обеспечение бесперебойной работы оборудования и устройств жилых домов. Квартиросъемщикам в данной системе предоставлялась лишь функция потребителей ЖКУ.

В результате реформирования в 1997–1999 гг. сформировалась иная система управления жилищным фондом, в которой ключевая роль отводилась органам местного самоуправления, так как на них возлагалась задача монополизации и развития рыночных отношений в исследуемой сфере. На данном этапе были достигнуты следующие положительные результаты:

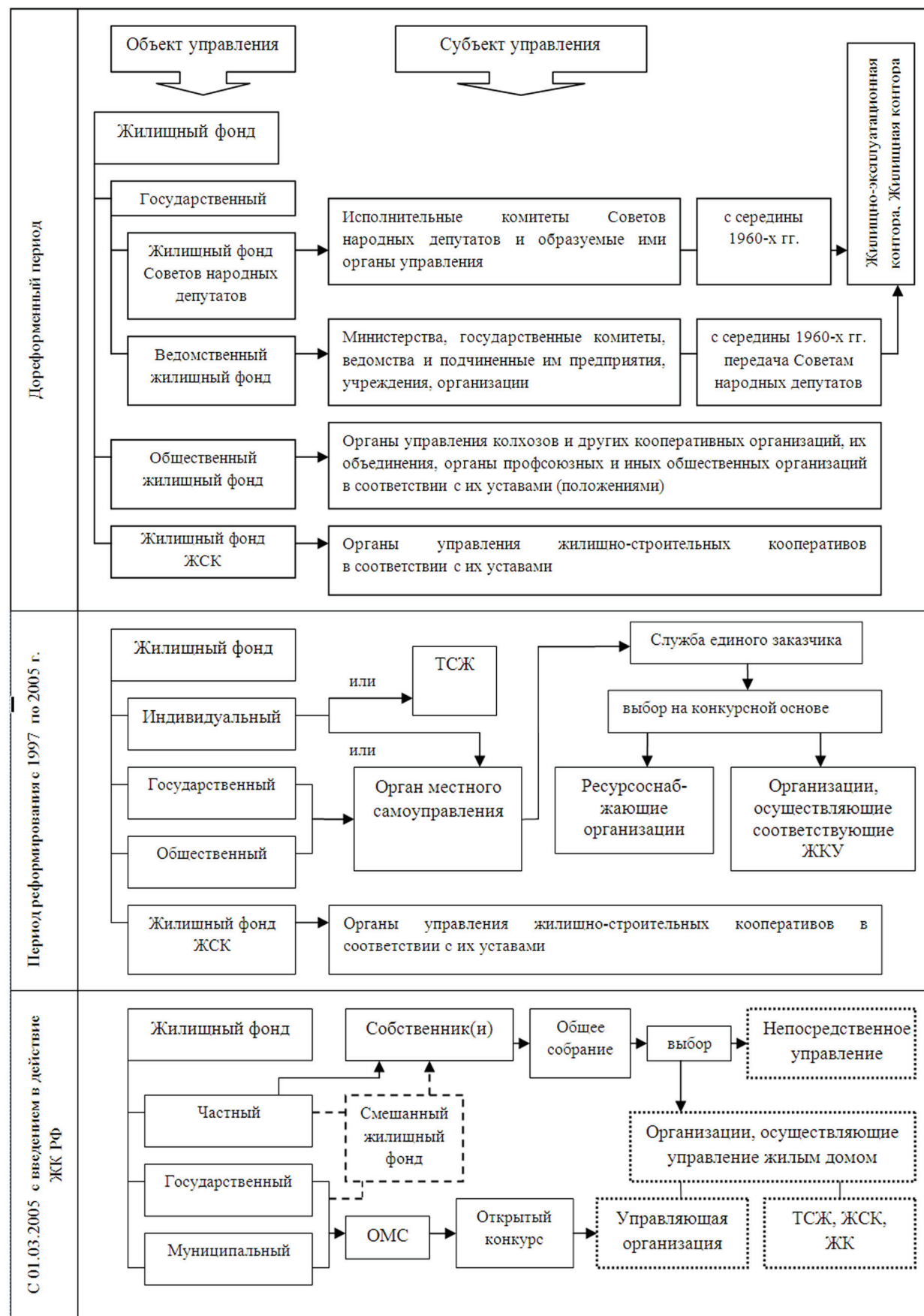


Рис. 1. Система управления жилищным фондом Российской Федерации в различные исторические периоды

сформирован институт частной собственности и образована совокупность собственников в результате проведения приватизации государственного жилищного фонда; существенно повысился удельный вес платежей населения за ЖКУ; ликвидирована система перекрестного субсидирования; созданы программы субсидирования малоимущих граждан. Тем не менее основные задачи реформы так и не были решены, а именно такие, как безубыточность, инвестиционная привлекательность ЖКХ, повышение качества ЖКУ, эффективное регулирование естественных монополий, стимулирование ресурсосбережения, широкое привлечение частного бизнеса, развитие конкуренции и договорных отношений.

Новая система управления жилищным фондом предполагала разделение функций заказчика ЖКУ и подрядчика. Органы местного самоуправления, представленные администрацией города (района), на которых возлагались функции генерального заказчика, на основании договорных отношений в виде муниципального контракта передавали функции по управлению жилищным фондом службе единого заказчика. В данном договоре определялись приоритетные функции заказчика: обеспечение эффективного управления жилищным фондом и своевременное предоставление ЖКУ; сбор и перечисление денежных средств и перераспределение данных средств на финансирование расходов на обслуживание жилья и обеспечение коммунальными услугами. Администрация осуществляла финансирование заказчика в виде ассигнований на заработную плату и дотаций на убытки. Исполнителями муниципального заказа являлись подрядчики, выбор которых должен был производиться на конкурсной основе.

Рассматриваемая система управления жилищным фондом оказалась низкоэффективной по следующим причинам.

- Служба единого заказчика не реализовывала функции выбора подрядчика на конкурсной основе и последующего контроля за качеством, объемом и своевременностью выполняемых работ, так как тендерные торги на обслуживание жилищного фонда, как правило, были фиктивными, а контроль не производился, вследствие чего сохранялась монополия муниципальных предприятий в управлении и ресурсоснабжении жилищного фонда.
- Учет затрат предполагал списание расходов на весь жилищный фонд, а так как формирование трестов ЖКХ в советский период осуществлялось по территориальному признаку без учета качественной дифференциации жилья, то собственники жилья вне зависимости от степени износа здания несли одинаковые затраты по его содержанию, кроме того, данная схема позволяла списывать одни и те же работы несколько раз, что, в свою очередь, приводило к злоупотребле-

ниям и припискам. Выбранный способ финансирования заказчика не влиял на его финансовое состояние, которое практически не зависело от качества произведенного им управления.

Перечисленные проблемы, а также противоречие действующего ранее жилищного законодательства современным конституционным и гражданским нормам сформировали необходимость принятия нового жилищного законодательства, что было реализовано посредством введения в действие 1 марта 2005 г. Федеральным законом № 188-ФЗ от 29.12.2004 Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ).

Кодекс содержит новую концепцию жилищного законодательства, по-новому формулирует права и обязанности собственников и организаций, осуществляющих управление жилищным фондом, определяет новую систему взаимоотношений в жилищной сфере, и в первую очередь по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органами местного самоуправления, с учетом изменившихся экономических и социальных условий в стране.

Основной задачей современного жилищного законодательства является переход к жилищному самоуправлению. В связи с этим основным субъектом управления многоквартирным жилым домом определен собственник(и) помещений в указанном доме, на которого(ых) возложены обязанности по содержанию и сохранению как имущества, находящегося в индивидуальной собственности, так и общего имущества, а также по осуществлению выбора способа управления многоквартирным домом согласно закрытому перечню, установленному ЖК РФ [1, п. 2, ст. 161]:

- непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;
- управление товариществом собственников жилья (ТСЖ) либо жилищным или жилищно-строительным кооперативом (ЖК или ЖСК), а также иным специализированным потребительским кооперативом;
- управление управляющей организацией.

В ЖК РФ сформулированы основы современной системы управления жилищным фондом, в которой управляемой системой, а следовательно, и объектом управления в совокупности выступает жилищный фонд, а в частном порядке — многоквартирный дом либо индивидуально-определенное жилое здание. Управляющая система (субъект) — собственники, а также уполномоченное лицо (при непосредственном управлении) либо специализированная организация, которые воздействуют на управляемый объект для обеспечения его функционирования, сохранения и предоставления коммунальных услуг.

В соответствии с законодательством определяют следующие собственники жилищного фонда: физические или юридические лица, являющиеся владельцами частного жилищного фонда; Российская

Федерация, субъекты Федерации, которым на правах собственности принадлежит государственный жилищный фонд; муниципальные образования, являющиеся собственниками муниципального жилищного фонда.

К организациям, осуществляющим управление общим имуществом многоквартирного дома, законодательно относят жилищно-строительный, жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, товарищество собственников жилья, управляющую организацию.

Таким образом, современное управление жилищным фондом реализуется в двух видах: управление индивидуально-определенными жилыми зданиями и управление многоквартирными домами.

Управление индивидуально-определенным жилым зданием полностью осуществляется собственником (собственниками) или уполномоченным им (ими) лицом либо специализированной организацией.

Управление многоквартирным домом предполагает два объекта управления: имущество, находящееся в индивидуальной собственности, и общее имущество. ЖК РФ относит к общему имуществу помещения, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, а также крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, земельный участок с элементами озеленения и благоустройства, на котором расположен данный дом, объекты, находящиеся на указанном земельном участке [1, п. 1 ст. 135].

Управление общим имуществом в многоквартирном доме можно представить в двух уровнях [2, с. 6], проиллюстрированных на рисунке 2.

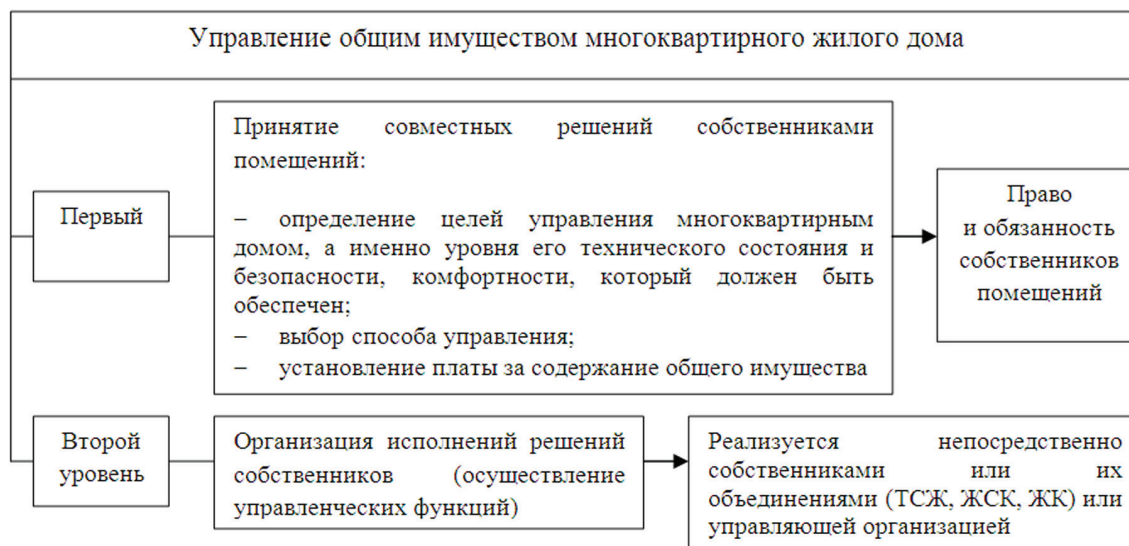


Рис. 2. Управление общим имуществом многоквартирного дома

Управление имуществом, находящимся в индивидуальной собственности, осуществляет собственник (собственники) или уполномоченное им (ими) лицо, управление общим имуществом — собственники коллективно либо с привлечением сторонней организации в соответствии с выбором собственников и жилищным законодательством России. При этом управление многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации, субъектов Федерации или муниципального образования, осуществляется управляющей организацией, выбранной на основании открытого конкурса или, если такой конкурс признан несостоявшимся, без его проведения. В этом случае порядок управления устанавливается соответственно Правительством РФ, органом государственной вла-

сти субъекта Федерации и органом местного самоуправления.

Таким образом, современная система управления жилищным фондом предоставляет собственникам возможность участвовать в управлении общим имуществом и выбирать способ управления им, а также имеет ряд других преимуществ, которые выгодно отличают ее от предыдущей системы управления, а именно: пообъектный учет затрат; формирование условий для развития рыночных отношений и перевода сферы на самоокупаемость; переход на стопроцентную оплату ЖКУ и предоставление субсидий малообеспеченным слоям населения на персонализированной основе; создание более благоприятных условий для развития объединений собственников. В то же время, несмотря на кардинальные преобразо-



вания системы управления жилищным фондом, цели ее реформирования по-прежнему не достигнуты, системные проблемы не решены.

Так, около 60% многоквартирных домов нуждаются в капитальном ремонте. Оценка Институтом экономики города его ежегодной стоимости в период до 2035 г. колеблется от 220 млрд руб. (при незначительном устранении существующих проблем) до 1 трлн руб. (при комплексном ремонте с применением энергосберегающих технологий) [3, с. 21]. Критический моральный и физический износ многоквартирного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры вызывает значительные ресурсопотери, рост числа аварий в инженерных сетях тепло-, энерго-, водоснабжения и водоотведения, а следовательно, и непрогнозируемый рост эксплуатационных издержек. Как следствие, повышение затрат на содержание общего имущества, перебои в предоставлении коммунальных услуг, сложность ресурсосбережения, что влечет за собой предоставление ЖКУ на недостаточно высоком уровне. Тем не менее в России не выработан механизм финансирования капитального ремонта как на уровне Федерации, так и на уровне конкретных территорий.

Рынок услуг в сфере управления многоквартирным фондом растет крайне медленно. Муниципальные предприятия по-прежнему доминируют в объеме предоставляемых услуг в сфере управления и эксплуатации жилищного фонда.

Неразвитость конкуренции в сфере управления многоквартирным фондом связана не только с наличием административных барьеров, но и с объективны-

ми причинами. Во-первых, это незначительное количество многоквартирного фонда в сельской местности и небольших городах, а во-вторых, низкий уровень его прироста. В Алтайском крае порядка 32% многоквартирного фонда приходится на сельскую местность, большую долю которого составляет малоэтажное строительство.

Кроме того, система управления многоквартирным фондом является информационно закрытой, для нее характерны дефицит квалифицированных кадров, низкий уровень предоставляемых услуг, устойчивость тенденции опережающего роста тарифов ЖКУ по отношению к доходам населения, низкая заинтересованность и вовлеченность собственников в процесс управления, содержания и ремонта общего имущества многоквартирного дома и высокие риски.

Несмотря на выделенные проблемы, система управления жилищным фондом может быть привлекательна для инвестора, так как услуги организаций этой сферы имеют гарантированный спрос, платежи по ним прогнозируемы, своевременны и стабильны [4, с. 286].

Развитие системы управления многоквартирным домом будет возможно только при формировании эффективной системы регулирования, включающей в себя не только государственные рычаги регулирования, но и саморегулирование и общественный контроль. Особая роль при этом должна быть предоставлена органам муниципального образования, которые должны быть в действительности заинтересованы в развитии конкурентных и договорных отношений в рассматриваемой сфере.

### Библиографический список

1. Жилищный кодекс Российской Федерации : утв. Федеральным законом «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» от 29.12.2004 № 188-ФЗ (в ред. Федерального закона от 25.12.2012 № 271-ФЗ) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
2. Генцлер И. В. Профессиональное управление многоквартирными домами. Международный опыт. — М., 2008.
3. Финансирование капитального ремонта и повышения энергоэффективности многоквартирных жилых домов в России: основные выводы и рекомендации. — М., 2012.
4. Ханжина М. А. Инвестиционная привлекательность объектов ЖКХ // Известия Алт. гос. ун-та. — 2010. — № 2/2.