

ПРИЗНАКИ НАСТУПЛЕНИЯ ЗАВЕРШАЮЩЕГО ЭТАПА РЕФОРМ В ЖКХ

Исянов Р.А., Королёва Е.Ю.

НОУ ВПО Смоленский гуманитарный университет, г. Смоленск, ул. Герцена, д.2

Анализ допущенных ошибок и упущений, изучение позитивных изменений, проявившихся в процессе трансформационных преобразований сферы ЖКХ России, позволили выявить признаки, свидетельствующие о наступлении начала завершающего этапа реформ. Исследование проведено на основе изучения всего массива нормативно-правовых актов за период с 1991 года и по настоящее время, официальных источников о ходе реформ ЖКХ, публикаций ученых по данной проблеме. Доказывается, что одной из главных причин незавершенности реформ в ЖКХ является недоучет органами власти особенностей трансформационного процесса. Реальный механизм финансовой поддержки реформ появился только в 2007г. Он предусмотрен законом №185-ФЗ. Российская специфика функционирования сферы ЖКХ отражена в статье на основе изучения механизма взаимодействия цепочки «поставщики коммунальных услуг – домохозяйства» в городских поселениях и округах (на примере Смоленской области). Для обеспечения домохозяйств коммунальными услугами на рынке ЖКУ функционируют множество частных (преимущественно) и муниципальных фирм, конкурирующих между собой. На примере г. Смоленска отражены позитивные изменения, происходящие при формировании частных управляющих компаний и органов самоуправления многоквартирными домами.

Ключевые слова: реформирование ЖКХ, рекомбинированные формы бизнеса, рынок ЖКУ, управляющие компании, товарищества собственников жилья, социальный капитал, ОАО «Жилищник», реструктуризация, холдинг.

SYMPTOMS OF THE FINAL STAGE OF REFORMS IN THE HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Isyanov R.A., Korolyeva E.Y.

Smolensk University for Humanities, Smolensk, Gertshena street. h.2

Analysis of errors and omissions, the study of the positive changes emerging in the process of transformational change of housing and communal services in Russia have shown signs of a beginning of the final stage of the reform. The study was conducted on the basis of a study of the whole array of normative and legal acts for the period from 1991 to present, official sources about the reform of housing and communal services, publications of scholars on this issue. It is proved that one of the main reasons for the incomplete reforms in the housing and communal services is inadequate attention by the authorities of the transformation process. The actual mechanism of financial support for reform appeared only in 2007. It is stipulated in law No.185-FZ. Russian specificity of functioning of public utilities is reflected in article based on the mechanism of interaction between the suppliers of utility services chains-households in urban areas and districts (for example, Smolensk Oblast). For household utilities on the market there are many private utility services (mainly) and municipal companies, competing. For example, Smolensk reflected the positive changes taking place in the formation of private management companies and self-governing bodies of apartment blocks.

Keywords: housing and communal services reform, recombinant forms of business, market of housing and municipal utilities, managing company, homeowners' associations, social capital, JSC «Zhilischnik», restructuring, holding.

В процессе реформирования ЖКХ России осуществляется замена унаследованных от советского периода механизмов его функционирования на рыночно-ориентированные институты. Попытки относительно быстрого перехода из исходного состояния в желаемое, предпринятые в 1991-1996 годах, преимущественно путем заимствования рыночных институтов, присущих развитым странам, не увенчались успехом. Переходный период затянулся более чем на 20 лет и еще далек от завершения.

Целью нашего исследования является анализ тенденций, сложившихся в результате осуществления трансформационных преобразований сферы ЖКХ в России и выявление признаков, свидетельствующих о завершении реформ в данной сфере. Исследование проведено на основе материалов нормативно-правовых актов и официальных информационных источников о ходе осуществления реформ ЖКХ. В качестве методов исследования использованы метод экономического анализа, статистический и компоративистский методы исследования.

Трансформационный процесс имеет свои особенности (закономерности), которые органы власти недоучитывают при проведении реформ, что порождает такое явление как «проклятие нереализуемости» реформ [5, с. 243-248].

Закономерностью трансформируемой экономики является ее неравновесное состояние. Она сочетает в себе некоторые элементы старой, командной системы и институты новой рыночной экономики. Используя методологию научного направления «Синергетика», можно сказать, что она находится в состоянии турбулентности, сочетания «хаоса и порядка». Поэтому в переходный период нужны волевые усилия органов власти по целенаправленному введению и налаживанию рыночных механизмов. Как отмечал Я. Корнаи (1990г.), для осуществления успешного перехода к рынку, необходимо сильное Правительство [3, с. 139-141].

Для осуществления рыночной трансформации требуется какое-то время, протяженность которого трудно заранее определить¹. Продолжительность переходного периода зависит от многих факторов. *Во-первых*, от исходного состояния объекта трансформации (унаследованной материально-технологической базы, развитости демократических институтов и др.), от степени его нерыночной деформированности. *Во-вторых*, от содержания целей и задач, достижение которых предполагается на этапе завершения переходного периода. *В-третьих*, от наличия обоснованной концепции поэтапной трансформации. *В-четвертых*, от восприимчивости хозяйствующих субъектов и населения рыночным преобразованиям, т.е. от их адаптивной способности. *В-пятых*, от политической воли органов власти осуществить последовательно и настойчиво взятый курс на рыночные преобразования [1, с. 28].

На первом этапе институциональных преобразований сохраняются материально-технологические основы старой системы, которые трансформируются (модернизируются) на последующих этапах только по мере формирования нового, рыночно-ориентированного поведения хозяйствующих субъектов, их адаптации к изменяющимся условиям.

¹ По различным оценкам продолжительность процесса трансформации может занять от 10-20 (А.Н. Нестеренко, 1998г.) до 30-40 лет (Е.Г. Ясин, 2004г.) [10, с.504,508,518; 11, с.24]

Адаптация предполагает способность хозяйствующих субъектов к обучению, освоению рыночно-ориентированных «правил игры», преодолению проблем, мешающих их развитию.

В начале 1990-х годов преобладающая часть бизнес-структур создавалась на базе приватизированных государственных, муниципальных предприятий и имущества. По формальным признакам такие бизнес-структуры считаются частными формами бизнеса, так как активы приватизированных предприятий (основные и оборотные средства) принадлежат им на праве собственности. Однако в начальный период функционирования они еще не обладают в достаточном объеме собственными средствами для пополнения оборотного капитала и расширения производства. Во многом формирование их пассивов осуществляется за счет общественного сектора (целевого выделения бюджетных средств, льготного кредитования и налоговых льгот). Поэтому в переходной экономике новые организационно-правовые формы бизнеса носят рекомбинированный характер. Д. Старк выделяет три характерные особенности «рекомбинированных форм бизнеса и собственности»: размытость границ частной и общественной собственности; размытость организационных границ предприятий; размытость ограничений, вводимых законодательными принципами [8, с. 7, 19; 9, с. 128]. Постсоветские рекомбинированные формы бизнеса до сих пор отличаются по возможности реализации полномочий собственника того или иного актива (основного и оборотного капитала, земельных участков, акций и других ценных бумаг) от аналогичных компаний «западного образца».

Реформирование ЖКХ проводится преимущественно под давлением «сверху». Реформы, инициируемые федеральным центром, опираются на «гипотезу управляемости», когда достаточно принять новые законы и подзаконные акты, разработать целевые программы, которые чуть ли не автоматически будут реализованы в жизнь. При этом не учитывается подготовленность населения и хозяйствующих субъектов к восприятию нововведений, состояние неформальных институтов и их соответствие вводимым «проектным институтам» [7, с. 11, 17]. Еще в 1991 году Б. Райзберг указал на аналогичные ошибки, допускаемые реформаторами при разработке программ перехода к рынку: «...губительное воздействие на качество и надежность разрабатываемых программ перехода к рынку показывает *технократический подход*, то есть использование принципов проектирования технических, инженерных объектов в принципиально отличающихся от них социально-экономических программах» [6, с. 25].

Ярким примером технократического подхода при подготовке и реализации важных государственных решений в сфере ЖКХ является постановление Правительства РФ №354 от

06.05.2011², предусматривающее, в частности, вариант возможного перехода на сезонную оплату населением за отопление (по факту потребления). Некоторые регионы и муниципалитеты стали корректировать тарифы на отопление в сторону их повышения без проведения соответствующей разъяснительной работы среди населения. Например, в Санкт-Петербурге тарифы поднялись к концу 2012г. на 40%, а в Мурманской области – в 2,2 раза, что, естественно, вызвало недовольство граждан (Российская газета от 26.02.2013г.). На совещании у Президента по вопросам тарифообразования и повышения качества услуг в сфере ЖКХ федеральный министр И. Слюняев заявил: «Действительно, мы при разработке 354-го постановления исходили из понимания идеального потребителя коммунальных услуг» (там же).

Напомним, что фактическим началом первого этапа реформирования ЖКХ можно считать 1991 год (04.07.91 г.), когда был принят Закон «О приватизации жилищного фонда в РСФСР». В соответствии с ним, граждане получили право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда. Закон не налагал дополнительных обязательств на собственников приватизированных квартир по полной оплате затрат обслуживающих организаций на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ). Упомянутый закон преследовал, в основном, политическую цель – склонить население на поддержку начавшихся рыночных реформ в России. Приватизация способствовала формированию рынка жилья, но не повлияла на организацию управления в ЖКХ. Начальный (стартовый) фон накладывал на последующие реформы ложные ожидания у населения на необременительность (безболезненность) их проведения.

В сложившейся ситуации переходного состояния сферы ЖКХ важная роль принадлежит организационной и разъяснительной работе среди населения органов власти всех уровней, особенно муниципалитетов.

Важным событием для активизации процесса реформирования ЖКХ стало принятие закона «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007г. №185-ФЗ сроком действия до 1 января 2012 года (первоначально)³.

Средства этого Фонда оказали на протяжении последующих лет заметное влияние на ускорение темпов проведения капитального ремонта и переселения граждан из ветхого аварийного жилья в муниципальных образованиях, активизировал процессы формирования частных управляющих организаций и органов самоуправления многоквартирными домами.

² Утвердившее «Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»

³ Законом №441-ФЗ от 29.12.2010г. срок действия закона №185-ФЗ продлен до 01.01.2013г., законом №270-ФЗ от 25.12.2012г. – до 01.01.2016г., а законом №240-ФЗ от 23.07.2013г. – до 01.01.2018г.

До этого в течение 16 лет нормативно-правовые акты в сфере ЖКХ по переходу на рыночные условия носили в основном декларативный характер. В них не было ясности о механизме такого перехода, о выделяемых финансовых средствах и условиях их предоставления, сроках, об ответственных исполнителях, формах контроля хода реформ. В то же время и закон №185-ФЗ содержал несоответствия требованиям, предъявляемым к постановке целей (обоснованность сроков выполнения, измеримость целевых установок, достижимость цели, совместимость задач по разным направлениям деятельности и т.д.). Только в 2012г. вносятся важные добавления (а) в состав целей финансовой поддержки (ст.1) – на «модернизацию системы коммунальной инфраструктуры», и (б) в ст.4– расширяющие функции Фонда по «информационно-разъяснительной деятельности, направленной на просвещение граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства,...

На сайте Фонда содействия реформированию ЖКХ, начиная с 2008 года стали публиковать основные показатели, отражающие ход реформ по регионам и в целом по России нарастающим итогом за соответствующие годы. На основе анализа представленной информации нами составлена таблица 1.

По данным таблицы 1 можно сделать некоторые количественные и качественные оценки хода реформ по России и Смоленской области.

Наиболее «провальным» показателем за 2010 год оказался «Доля многоквартирных домов, управляемых ТСЖ», как по России, так и по Смоленской области –10,7% и 12,7% соответственно (вместо предусмотренных в законе 20%). Причем в Смоленской области его значение, по сравнению с 2009 годом, скачкообразно увеличилось более трех раз (с 3,7% до 12,7%). Аналогичная метаморфоза произошла в области и с показателем «Доля многоквартирных домов, управляемых частными организациями» (с 21,8% до 66,9%).

Ход реформ по приведенным в таблице показателям отражен на официальном сайте Администрации Смоленской области. На сайтах муниципалитетов аналогичная информация отсутствует. Поэтому трудно проверить и достоверность данных по области. На официальном Интернет-сайте областной Администрации причины такого «скачка» не раскрываются.

Ради увеличения доли частных управляющих компаний на базе семи ЖЭУ управляющей организации «Жилищник»⁴ были созданы общества с ограниченной ответственностью (ООО «ЖЭУ»), инициаторами их создания выступали аффилированные лица руководства Администрации города. Ими были оформлены, как затем было установлено в процессе судебного разбирательства, фальсифицированные документы о

⁴ В конце 2007г. СМУП «Жилищник», локальный монополист на рынке ЖКУ, был акционирован и преобразован в ОАО «Жилищник». Его учредителем и единственным держателем акций стала Администрация города Смоленска.

проведенных собраниях собственников жилья многоквартирных домов, обслуживаемых ООО «ЖЭУ». Однако последние не имели собственной материально-технической базы для обслуживания многоквартирных домов, поэтому были вынуждены заключать договоры на выполнение таких услуг с локальным монополистом УК «Жилищник».

Таблица 1. Ход реформ ЖКХ в России и Смоленской области*

Показатели (по многоквартирным домам)	2008г		2009г.		2010г.		2011г.		2012г.	
	Россия	Смоленская обл.								
Дома, управляемые ТСЖ: доля в процентах от их количества	5,3	2,1	6,0	3,7	10,7	12,7	13,8	15,7	13,6	15,3
Дома, управляемые частными УК: доля в процентах от их количества	27,6	20,9	30,5	21,8	47,7	66,9	50,0	62,0	53,7	62,3
Создание частных коммунальных компаний: доля в процентах от общего количества	57,5	32,5	60,3	62,6	64,9	64,0	71,1	65,7	73,1	65,7
Общедомовые счетчики, доля в процентах от количества домов:										
• тепло	-	-	3,5	0,5	8,4	4,4	12,5	8,0	16,7	13,4
• горячая вода	-	-	2,4	0,5	5,1	1,9	7,8	5,1	11,5	7,4
• холодная вода	-	-	5,8	1,1	12,2	7,3	14,8	10,9	19,3	9,2
• электричество	-	-	13,0	11,2	25,2	58,5	28,6	64,6	38,1	76,1
Передача земли собственникам жилья: доля в процентах от количества земельных участков.	14,9	11,3	21,5	18,3	34,4	25,7	38,8	32,3	44,1	33,0

* Таблица составлена на основе показателей, опубликованных на сайте «ГК–Фонд содействия реформированию ЖКХ» (Ход реформы ЖКХ) – www.reformagkh.ru/state#indom [01.10.13.].

** 2008г. – по состоянию на конец года; 2009-2012гг. – по состоянию за 9 месяцев

*** Данные за 2013 год на сайте не отражены.- [29.03.14.].

После завершения многочисленных судебных тяжб из-за нарушения порядка создания управляющих компаний на базе ЖЭУ и не поступления денег за оказанные услуги

от новоиспеченных управляющих компаний и невыполнения договорных обязательств, все они вернулись в состав УК «Жилищник» в качестве его структурных подразделений.

В настоящее время формирование управляющих организаций многоквартирными домами и ТСЖ приняло более цивилизованный характер. Среди факторов, тормозящих процесс создания гражданами органов самоуправления многоквартирными домами, следует отметить и незавершенность передачи земельных участков во владение собственников жилья, то есть формирование кондоминиумов – полноценных объектов управления (см. таблица 1).

В городском округе «город Смоленск» на начало 2013 года действуют 36 частных УК, 210 ТСЖ, 25 ЖСК. Они в совокупности управляют почти 20% многоквартирных домов от их общего количества по городу, а доля их по площади жилья составляет почти 30% (таблица 2).

Преобладающая доля жилищного фонда города находится под управлением УК ОАО «Жилищник» (бывшее СМУП «Жилищник») – 50,1% и 60% соответственно, которое оказывает домохозяйствам услуги через сеть своих филиалов (ЖЭУ).

С позиции нового Жилищного кодекса договоры УК «Жилищник» с собственниками жилых помещений многоквартирных домов имеют многие несоответствия. Самое главное из них – отсутствие протокола общего собрания собственников помещений многоквартирного дома, и соответствующего органа, уполномоченного подписать договор от их имени.

Таблица 2. Способы управления жилищным фондом и их доля в городском округе «город Смоленск» (по состоянию на 2013 год)*

Название способа управления	Количество домов	Доля по количеству домов, %	Площадь, тыс. кв.м.	Доля по площади, %
УК «Жилищник»	1479	50,1	4056	60,0
Частные управляющие компании	195	6,6	1052	15,6
ТСЖ	364	12,3	797	11,8
ЖСК	26	0,9	123	1,8
Непосредственное управление	886	30,1	736	10,8
Итого:	2950	100	6764	100

* Разработана Е.Ю. Королёвой на основании источника [Управляющие организации, город Смоленск – www.reformagkh.ru/mymanager/rating?tid - [04.07.13]] и данных отдела реформирования ЖКХ УЖКХ г. Смоленска

Результаты деятельности УК «Жилищник» не размещаются на сайте акционерного общества и не публикуются в СМИ.

Постоянное повышение тарифов на ЖКУ при неизменном их качестве вызывает недовольство домохозяйств. Участились случаи выхода МКД из-под подчинения УК «Жилищник» и создания самостоятельных УК или перехода МКД под начало эффективно действующих управляющих организаций.

Появляются примеры «положительных практик», когда жильцы того или иного МКД пытаются разобраться в причинах постоянного роста тарифов на ЖКУ. Но для этого нужно, чтобы в доме функционировало ТСЖ или иная форма управления.

Сохранившиеся менталитет партернализма и иждивенчества у граждан можно преодолеть только эволюционно путем их обучения и подготовке к освоению нововведений. Необходимы время и условия для формирования социального капитала «как способности сообществ к коллективным действиям ради достижения общей цели» [см. 4, с. 47].

Для того, чтобы сохранить свою долю на рынке ЖКУ, локальному монополисту УК «Жилищник» необходимо отходить от привычных затратных способов формирования тарифов на услуги, административных методов руководства и освоить рыночные механизмы функционирования.

В настоящее время каждый ЖЭУ в составе УК «Жилищник» осуществляет свою работу на определенном участке жилищного фонда и оказывает домохозяйствам фактически те же услуги, что и частная управляющая компания или ТСЖ. Однако указанные ЖЭУ не обладают экономической и юридической самостоятельностью. Кроме того, в составе ОАО «Жилищник» имеются аварийно-диспетчерская служба и подразделения по предоставлению ремонтно-строительных услуг и транспортно-погрузочных работ не только для МКД зоны обслуживания «Жилищника», но и иным УК и ТСЖ.

Для того чтобы УК «Жилищник» стала конкурентоспособной организацией на рынке ЖКУ, нами предложены меры по трансформации ОАО «Жилищник» в холдинг с рыночно-ориентированными управляющими компаниями. Предполагается провести реорганизацию ОАО «Жилищник» в форме выделения из его состава всех восемнадцати ЖЭУ и подразделений материально-технического обслуживания в дочерние бизнес-структуры в порядке, установленном ст.19 закона «Об акционерных обществах» №208–ФЗ. В итоге ОАО «Жилищник» с его дочерними организациями будет преобразован в холдинг, корпоративный центр которого осуществляет управление долями участия в уставном капитале дочерних обществ (рисунок).

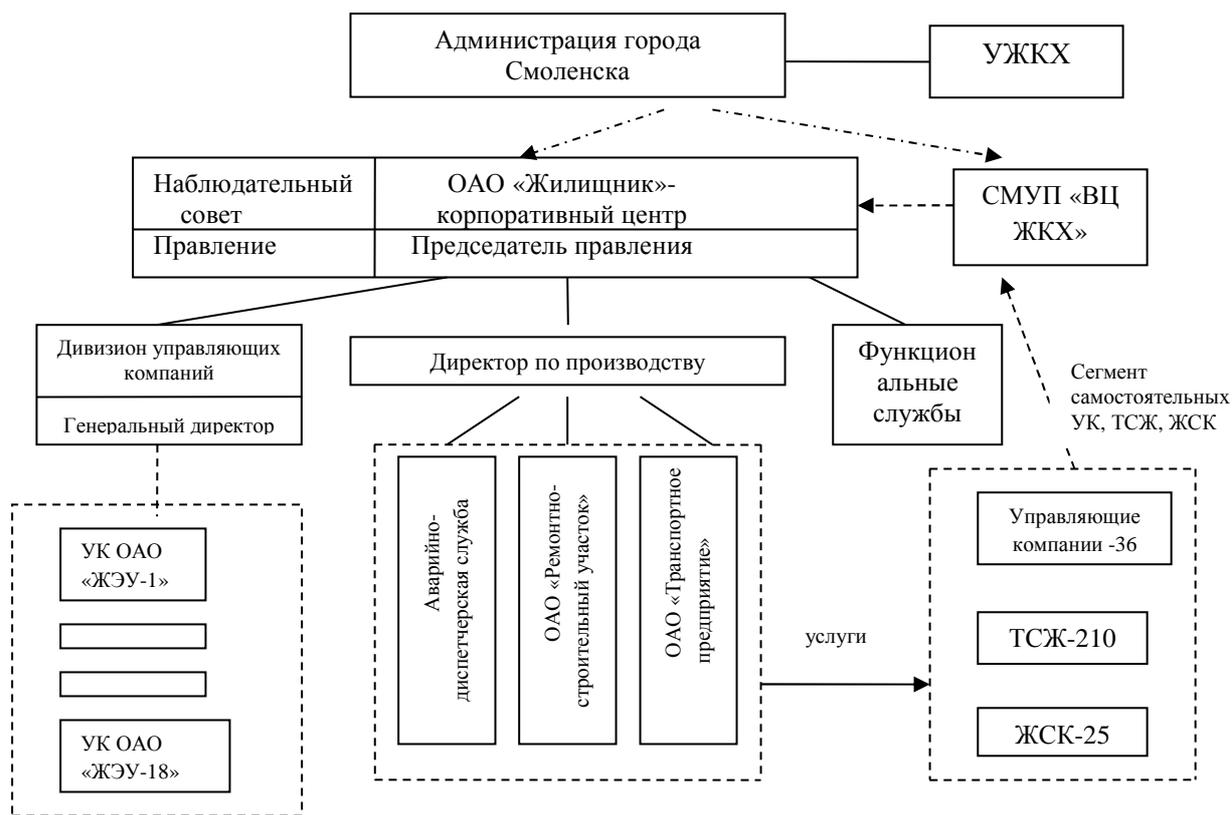


Рисунок. Организационная структура холдинга ОАО «Жилищник» (проект)

Предложенные выше меры трансформации УК «Жилищник» являются инструментом создания конкурентной среды в сфере коммунального обслуживания домохозяйств в городском округе «город Смоленск».

Во всех городских муниципалитетах предпринимаются меры по модернизации инженерной инфраструктуры ЖКУ.

Как показали расчеты, реализация мероприятий по модернизации теплоснабжения в Сафоновском городском поселении может обеспечить снижение затрат домохозяйств на потребление тепловой энергии на 34% [2].

Так постепенно вытесняются нерыночные механизмы функционирования ЖКХ.

К настоящему времени Правительство РФ определилось и с механизмом формирования и использования средств на капитальный ремонт МКД в регионах и муниципалитетах.

Таким образом, потребовалось более 20 лет, чтобы создать адекватные состоянию экономики и общества организационно-экономические условия для завершения рыночно ориентированного реформирования ЖКХ в предстоящие 5-6 лет.

Список литературы

1. Исянов Р. Рыночная трансформация аграрного сектора России: Структурные изменения. -Издатель: LAP LAMBERT Academic Publishing. – 2013. – 389 с.
2. Королёва Е.Ю. Совершенствование механизма взаимодействия участников в процессе поставки тепловой энергии домохозяйствам// Концепт.-<http://e-koncept.ru>.
3. Корнаи Я. Путь к свободной экономике: (страстное слово в защиту экономических преобразований). Пер. с англ. – М.: Экономика,1990. – 149 с.
4. Полищук Л., Меняшев Р. Экономическое значение социального капитала // Вопросы экономики. – 2011. - №12.
5. Пригожин А.И. Дезорганизация: причины, виды, преодоление./ А.И. Пригожин. – М.: Альпина Бизнес Букс,2007. – 402 с.
6. Райзберг Б.А. К рынку через поиски и сомнения. – М.: Знание,1991. – 64 с.
7. Сатаров Г. Прологомены последней модернизации в России // Вопросы экономики. – 2011. - №5.
8. Старк Д. Рекомбинированная собственность и рождение Восточноевропейского капитала // Вопросы экономики. – 1996. - №6.
9. Старк Д. Гетерархия: неоднозначность активов и организация разнообразия в постсоциалистических странах // Экономическая социология. – 2001. – Том 2. - №2.
10. Экономика. Учебник/ под ред. А.И. Архипова, А.Н. Нестеренко, А.К. Большакова. – М.:Прогресс,1998. – 792 с.
11. Ясин Е., Яковлев А. Конкурентоспособность и модернизация российской экономики // Вопросы экономики. – 2004. - №7.

Рецензенты:

Матвеева Е.Е., д.э.н., доцент, заведующая кафедрой экономики ФБОУ ВПО «Смоленский государственный университет» (СмолГУ), г. Смоленск.

Гомелько Т.В., д.э.н., доцент, профессор кафедры коммерции и технологии торговли Смоленского филиала Российского университета кооперации, г. Смоленск.