

АНАЛИЗ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Сафьянов А.Н.¹, Горбунов В.Н.¹, Мурсалимова Н.Н.¹, Асяев И.Ю.¹

¹ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет архитектуры и строительства», Пенза, Россия (440028, Пенза, ул. Германа Титова, 28), e-mail: munail@rambler.ru

В статье исследованы территориальные и экономические аспекты функционирования сферы жилищно-коммунального хозяйства разных стран, определены ее место и роль в развитии городов и территорий. Выявлено, что в рассмотренных странах положительные изменения в жилищно-коммунальной сфере происходили во многом благодаря организациям жильцов и квартиросъемщиков, т. е. начинаются снизу, а не сверху; в большинстве стран с развитым ЖКХ большинство программ по улучшению жилищно-коммунальных условий создаются в подобных организациях и направляются правительству. Определено, что диалог между потребителями и поставщиками услуг способен привести к улучшению обстановки в комплексе. Обоснована необходимость активного вмешательства в регулирование ЖКХ со стороны жильцов, что способно повлиять на его развитие в сторону повышения эффективности и сокращения стоимости услуг.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, реформирование, мировая практика, жилищный фонд

ANALYSIS WORLD PRACTICE AREAS OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Safyanov A.N.¹, Gorbunov V.N.¹, Mursalimova N.N.¹, Asyaev I.Y.¹

¹Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia (440028, Penza, street Germana Titova, 28), e-mail: munail@rambler.ru

In article are considered territorial and economic aspects of the sphere of housing and communal services of the different countries, defined its place and role in the development of cities and territories. It was found that in the countries surveyed are positive changes in the housing sector occurred largely due to tenants and tenants' organizations, that is, starting from the bottom, not the top; In most countries with a developed public utilities, most programs to improve housing and utility conditions are created in such organizations and sent to the government. It was determined that the dialogue between consumers and service providers can lead to an improvement in the situation in the sector. The necessity of active intervention in the regulation of public utilities by the occupants that may have an impact on its development in the direction of improving the efficiency and reducing the cost of services.

Keywords: housing and communal services, reforming, international practice, housing.

В мировой практике накоплен огромный опыт развития сферы жилищно-коммунального хозяйства. При этом каждая страна имеет свои особенности развития данной сферы как экономического, так и территориально-исторического характера, что не всегда делает возможным применения разработанных в ходе их развития решений на других территориях. Но все же рассмотрение зарубежного опыта развития жилищно-коммунальной сферы позволяет определить рациональные рамки использования тех или иных организационных и управленческих решений, а также избежать наиболее типичных ошибок.

Материал и методы исследования

На сегодняшний день жилищно-коммунальный стандарт Швеции – один из самых высоких в Европе. Впрочем, такое положение в жилищно-коммунальной сфере в первую очередь связано с высоким уровнем доходов населения и развитой системой жилищно-коммунальных субсидий. Весь жилой фонд Швеции насчитывает около 4 млн жилых единиц.

Из них 1,7 млн — односемейные собственные дома; 683 тыс. жилых единиц принадлежит шведским кооперативам: 1,5 млн квартир находятся в многоквартирных домах и сдаются в аренду, при этом 936 тыс. квартир принадлежит муниципалитетам, а 675 тыс. — частным домовладельцам. В наличии имеется около 17 млн жилых помещений, т.е. по два жилых помещения на человека.

Сейчас средняя обеспеченность жильем в Швеции составляет 46 кв. м, а мальчики и девочки уже с детсадовского возраста должны спать в отдельных комнатах. В соответствии с жилищными стандартами семья из 4 человек должны иметь по крайней мере 4 комнаты и кухню-столовую.

На сегодняшний день четверть жилья Швеции находится во владении 321 муниципальной жилищных компаний. Примерно столько же жилья находится в частном арендном секторе. В основном сейчас одна большая муниципальная жилищная компания, являющаяся акционерным обществом, покрывает один муниципалитет, хотя в некоторых крупных муниципалитетах одновременно функционируют несколько компаний (например, в Стокгольме их действует три).

Как правило, муниципальная жилищная компания конкурирует с равным по размеру сектором сдаваемого в аренду частного жилья, принадлежащего большому количеству частных и корпоративных собственников. Наконец, муниципальная жилищная компания является «некоммерческим юридическим лицом». Уровень арендной платы в частном и муниципальном фонде примерно одинаков, как и качество. Однако муниципальный жилищный фонд в основном более поздней постройки, чем частный. Пик муниципального строительства пришелся на период 1965–1974 гг. Это время характеризовалось быстрым массовым строительством многоэтажных зданий. На шведском рынке жилья такая застройка часто имеет пониженный спрос. Частный жилищный фонд весьма равномерно распределен по периодам строительства, но плохо представлен в периоде 1965–1974 гг.

С введением изменений в политику субсидирования муниципального жилья на данные компании легла повышенная нагрузка. С одной стороны, наибольшим спросом данное жилье пользуется у наименее защищенного в социальном плане населения (на решение жилищных проблем, впрочем, и направлена в первую очередь деятельность этих компаний), с другой — имеет место сокращение субсидий и необходимость возвращения денежных средств, ранее учитываемых как вклады муниципалитетов в капитал компаний.

Муниципальные компании имеют несколько вариантов решения данных проблем.

1. Повысить эффективность работы в рыночных условиях. Многие компании избавляются от «жирка» и оптимизируют административный аппарат, а также начинают заниматься управлением капиталом и активами. Все большая доля финансирования

приходит с конкурентного внутреннего и международного рынка капиталов.

2. Снизить объем нового строительства, поскольку оно обычно в первое время приводит к дефициту и тем создает дополнительную финансовую нагрузку на компанию.
3. Снизить размеры целевых фондов и других резервов. Многие компаний меняют свою правовую форму, преобразуясь из фондов в закрытые акционерные общества. Резервы в этом случае попадают под налогообложение, что создает дополнительные стимулы активизировать все финансовые резервы.
4. Снизить эксплуатационный стандарт. Одним из подходов в этом направлении является вовлечение жильцов в работы по эксплуатации и содержанию. Это уменьшает общий денежный оборот, поскольку деятельность жильцов осуществляется «вне налоговой зоны».
5. Расширить финансовую базу компании, принимая новых акционеров или создавая механизмы, вовлекающие в деятельность компании средства жильцов (арендаторов).
6. Продать часть жилфонда.
7. Привести уровень арендной платы в соответствие с условиями рынка.
8. Ввести социальную сегментацию жильцов.

С другой стороны, в Швеции с 1917 г. действуют организации квартиросъемщиков, на базе которых в 1923 г. была организована национальная организация «Шведский союз квартиросъемщиков», которая на сегодняшний день является самой сильной организацией квартиросъемщиков в мире. Основной задачей данной организации на момент создания была «борьба за достойное жилье». Позже она стала строить жилые дома и сотрудничать с правительством в выработке жилищной политики.

За десятилетия функционирования союза в стране удалось решить большинство жилищно-коммунальных проблем, впрочем, многие из них не стояли так остро, как в других странах. За 80 лет активной работы организации жителей добились такого жилищного законодательства, в котором предусмотрено реальное участие этих организаций в разработке положений жилищной политики и проведении регулярных национальных «переговоров по квартплате».

Специальное жилищное законодательство включает: закон об аренде (Rent Act); закон о выдаче разрешений на покупку многоквартирных домов (Act of Permission to Buy Block of Flats); акт об управлении жилыми зданиями (Act of Housing Management); закон об обязательных переговорах по величине арендной платы (Tenancy Negotiations Act).

Существующее законодательство определяет права квартиросъемщиков, а также обеспечивает их защиту. Так, например, по существующему законодательству домовладелец (физическое или юридическое лицо) не может в одностороннем порядке разорвать договор

найма, если квартиросъемщик выполняет его условия, при этом квартиросъемщик также имеет право на продление договора.

Активно развиваются и методы управления жилым фондом. На сегодняшний день наибольшую популярность приобрели методы, основной целью которых является максимальное участие квартиросъемщиков в принятии решений.

Особое внимание уделяется информационной обеспеченности всех участников ЖКХ, в частности квартиросъемщиков. Так, муниципальная жилищная компания обязана информировать жильцов о сроках необходимости проведения ремонта здания или даже его отдельных частей. Эти сроки высчитываются исходя из «нормального срока эксплуатации здания».

Также сегодня стараются разделять управление жилым домом на несколько относительно самостоятельных фаз. При этом происходит разделение вопросов управления на местные (затрагивающие небольшую группу домов) и общие (затрагивающие всех жителей).

В Великобритании до 1980-х гг. в ЖКХ складывалась весьма неблагоприятная ситуация, проблемы жилищно-коммунальной сферы стояли здесь гораздо острее, чем в Швеции. Для изменения этой ситуации к лучшему были предпринято много шагов, первым из которых стала приватизация 1980 г. При этом муниципальные квартиры продавались примерно за 20 % от их рыночной цены, имелся ряд скидок для тех, кто прожил в этих квартирах длительное время: от 3 до 20 лет — дополнительная скидка 33 %, более 20 лет – 50 %. При этом, если хозяин квартиры перепродавал ее в течение первых 5 лет, то прибыль от продажи он был обязан поделить поровну с муниципалитетом.

Следующим этапом стало создание жилищных ассоциаций – компаний, которые являлись застройщиками и провайдерами жилищных услуг. Однако следует отметить, что подобные организации существуют в Англии с XIX в., но прежде они были направлены на предоставление в аренду жилых помещений определенной группе лиц. После Второй мировой войны данное явление стало носить массовый характер. И за годы существования жилищными ассоциациями была куплена и отремонтирована большая часть жилищного фонда Великобритании.

В последнее же время действует программа добровольной передачи муниципальных объектов жилищного фонда жилищным ассоциациям. Делается это с целью обеспечения более качественного обслуживания и решения жилищно-коммунальных проблем. Главные выигрыши от передачи жилья в следующем:

- 1) дополнительные частные инвестиции в жилой фонд обеспечат своевременный (а не отложенный) ремонт и дадут необходимые ресурсы на содержание жилья;

- 2) дополнительные инвестиции означают лучшие жилищные условия, а цена передачи должна быть такой, чтобы гарантировать прежний уровень квартплаты;
- 3) возникает дополнительная возможность обновления всего микрорайона, развития инициатив для создания новых возможностей занятости, обучения и отдыха;
- 4) если сама по себе передача не требует дополнительных средств, то больше средств может быть направлено на само жилье и услуги.

Жилищные ассоциации по-прежнему сохраняют яркую социальную направленность, в первую очередь ориентируясь на предоставление в аренду жилья социально уязвимым слоям населения.

Еще одной организационной формой развития ЖКХ в Великобритании являются соседские сообщества и локальные организации жителей, которые представляют собой объединение жителей с целью создания комфортного социального микроклимата. При этом существует несколько типов подобных организаций.

Англичане выделяют по крайней мере 8 типов местных соседских групп, которые одновременно действуют на одной и той же территории микрорайона и вместе создают его социальный микроклимат. Эти группы организаций активно изменяют качество локальных условий проживания жителей. Правительство Великобритании всячески способствует появлению таких организаций, в городах действуют центры помощи, которые оказывают информационно-методические и консультационные услуги представителям таких организаций.

ЖКХ США считается одним из самых развитых в мире. Но и у них существуют большие, зачастую не решаемые на данном этапе развития проблемы в жилищно-коммунальной сфере. Как и в России, во многих городах США огромная доля жилищного фонда нуждается в ремонте. Однако именно развитие ЖКХ США наиболее изучено и описано, причем именно исследования в этой области часто стимулировали дальнейшее развитие комплекса.

Начиная с первой половины XIX в. в США начинает активно разворачиваться движение за жилищные реформы, направленные на улучшение жилищных условий всех слоев населения, в первую очередь социально не защищенных. Одной из первых таких организаций стала образованная в 1848 г. Лига квартиросъемщиков Нью-Йорка. В результате в стране начали развиваться кооперативные комплексы, явившиеся эффективным способом обеспечения жильем рабочих и представителей среднего класса. Один из самых крупных в стране на сегодняшний день, кооперативный комплекс *Co-op City*, включает 15 500 жилых единиц.

В конце 1960-х гг. было разработано и принято сильное законодательство,

защищающее гражданские права, и в жилищной сфере появились серьезные достижения.

Жилищный акт 1968 г. позволил не только разработать национальные жилищные программы для средне- и малообеспеченных жителей, но и выделил средства на финансирование жилищных программ и впервые дал возможность попытки систематического подхода к решению жилищных проблем жителей с низкими доходами. Этим он принципиально отличался от Жилищного акта 1949 г., в котором была сформулирована национальная задача «обеспечить каждую семью достойным жильем в достойной среде», но не были указаны количественные критерии, способы достижения этой цели, а выделенные средства были явно недостаточны для достижения цели, в то время как в Жилищном акте 1968 г. были использованы специальные показатели, разработанные Президентской комиссией по городскому жилью (Кайзеровской комиссией).

Сегодня организации квартиросъемщиков в основном уделяют внимание вопросам регулирования квартплаты, качества коммунальных услуг, сохранности зданий, которые по-прежнему остаются актуальными для жителей городов США.

«Лесенка» организаций, защищающих свои жилищные права и участвующих в улучшении жилой среды, выглядит следующим образом.

Первый уровень представляют собой организации жителей одного дома, блока домов или нескольких расположенных рядом блоков домов. Это, как правило, ассоциации квартиросъемщиков. В этих организациях все жители работают на общественных началах. Они напоминают наши домкомы со старшими по этажам и подъездам. У них они называются «капитаны».

Второй уровень составляют локальные, микрорайонные организации. Как правило, они объединяют организации жителей одного дома или одного блока, представители которых – «капитаны» составляют совет директоров, правление или любой другой орган местного общественного самоуправления. Совет такой локальной организации тоже работает на общественных началах.

Далее идут организации районного или городского уровня, объединяющие локальные организации жителей, например Коалиция жильцов штата Нью-Йорк (или Гражданский комитет Нью-Йорка). Для этих организаций характерна самая разнообразная активность: начиная от координации деятельности входящих в них организаций до совместной работы с этими организациями.

На городском уровне возникают различные самостоятельные, независимые институты (организации) поддержки, которые помогают формированию, существованию, выживанию различных организаций локального уровня и успешной реализации их проектов.

Городские организации объединяются в *общенациональные*, которые добиваются

участия в разработке общенациональной жилищной политики, проводят национальные кампании, издают журналы, ведут учебу и т.д.

Кроме этих организаций, в основном состоящих из самих жителей, существует обширная система общественных, частных, прибыльных и неприбыльных организаций, которые патронируют, финансируют, поддерживают и обучают организации жителей разного уровня. Среди них есть посредники (*Intermediaries*), в том числе финансовые посредники, которые, с одной стороны, помогают и организациям жителей, и институтам поддержки получать финансовую помощь в виде разного рода дотаций и грантов, с другой — являются консультантами различных финансовых институтов, таких как банки, неприбыльные институты, а также различные фонды. Для финансовых институтов они в известной мере выступают гарантами надежности и оправданности их помощи и вложений. Именно они аккумулируют различную информацию о деятельности и тех и других и снабжают такой информацией заинтересованные стороны. Деятельность этих организаций в свою очередь патронируют, контролируют муниципальные власти. В большой степени они полагаются на информацию «посредников» и зарекомендовавших себя институтов поддержки.

Таким образом, как мы видим, ЖКХ разных стран имеет свои особенности функционирования и развития, но каждое из них имеет свои проблемы, которые, возможно, абсолютно неактуальны для опыта другой страны.

Однако следует отметить, что во всех рассмотренных странах положительные изменения в жилищно-коммунальной сфере происходили во многом благодаря организациям жильцов и квартиросъемщиков, т. е. начинаются снизу, а не сверху. В большинстве стран с развитым ЖКХ большинство программ по улучшению жилищно-коммунальных условий создаются именно в таких организациях и направляются правительству.

Диалог между потребителями и поставщиками услуг способен привести к улучшению обстановки в комплексе. Вследствие того что ЖКХ по большей части является монопольным, активное вмешательство в его регулирование со стороны жильцов способно как-то повлиять на его развитие в сторону повышения эффективности и сокращения стоимости услуг.

Список литературы

1. Борщев А.С., Горбунов В.Н. Анализ конкурентной среды предприятий сферы жилищно-коммунального хозяйства Пензенской области // Актуальные вопросы в научной работе и образовательной деятельности: сборник научных трудов по материалам

Международной научно-практической конференции 31 января 2013 г. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес—Наука—Общество», 2013. 163 с. — С. 26–29.

2. Горбунов В.Н. Формирование инвестиционной привлекательности инновационной деятельности в жилищно-коммунальном комплексе // Одиннадцатый всероссийский симпозиум «Стратегическое планирование и развитие предприятий». М.: ЦЭМИ РАН, 2010. С. 59–60.

3. Горбунов В.Н., Байнишев С.М., Семенов А.В. Подходы к решению проблем инвестирования в жилищно-коммунальное хозяйство на основе государственно-частного партнерства // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2014. № 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/08/5751> (дата обращения: 17.10.2014).

4. Горбунов В.Н., Дмитриева Т.Н., Байнишев С.М., Холопова А.А. Особенности инвестиционных процессов в жилищно-коммунальном хозяйстве // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2014. № 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/08/5645> (дата обращения: 10.10.2014).

5. Горбунов В.Н., Дмитриева Т.Н., Байнишев С.М., Холопова А.А. Особенности инвестиционного планирования при осуществлении инновационных проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2014. № 7. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/07/5650> (дата обращения: 10.10.2014).

6. Особенности функционирования и развития жилищно-коммунальной сферы / Б.Б. Хрусталёв, О.К. Мещерякова, А.Н. Сафьянов, В.Н. Горбунов, М.Г. Ганиев. – Воронеж: Научная книга, 2012. – 135 с.

7. Сафьянов А.Н., Дмитриева Т.Н., Ханьжов И.С. Определение справедливой цены на жилую недвижимость в рыночных условиях // Современные научные исследования и инновации. – 2014. – № 8-2 (40). – С. 5–8.

8. Семеркова Л.Н., Дмитриева Т.Н. Оценка качества жилищно-коммунальных услуг как инструмент управления маркетингом // Современные тенденции в образовании и науке: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 31 октября 2013 г. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес—Наука—Общество», 2013. С. 102–103.

9. Семеркова Л.Н., Сафьянов А.Н. Формирование справедливой рыночной цены на жилье в современных рыночных условиях // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. — 2014. — №4 (32). — С. 115–122.

Рецензенты:

Тараканов О.В., д.т.н., профессор, декан факультета «Управление территориями»,

заведующий кафедрой «Кадастр недвижимости и право» ПГУАС, г. Пенза;

Хаметов Т.И., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Землеустройство и геодезия»
ПГУАС, г. Пенза.