

A.N. Petrov, V.S. Chekalin
ON HOUSING AND COMMUNAL SERVICES MANAGEMENT
IN TODAY'S ENVIRONMENT

Aleksandr Petrov – First Vice-Rector, Saint-Petersburg State University of Economics, Doctor of Economics, Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Vadim Chekalin – Professor, the Department of State Territorial Management, Saint-Petersburg State University of Economics, Doctor of Economics, Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

The article touches upon the existing housing and communal services supply system in the Russian cities and reveals factors determining the overall effectiveness of these services in the context of the retrospective analysis of the development of the system over the past few decades. The authors describe aspects of problems increase in this area. Furthermore given existing positive domestic and foreign practices whereof they formulate basic principles of constructing an efficient system of providing housing and communal services in the context of current relationships between consumers and producers, customers and contractors, administrative authorities and other parties being involved into the process. Ways of solving relevant problems and methods of increasing the efficiency of housing and communal services are therein proposed.

Keywords: housing and communal services system; challenges of housing and communal services; factors; determining efficiency of services supplied.

А.Н. Петров, В.С. Чекалин
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-
КОММУНАЛЬНЫМИ УСЛУГАМИ
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Александр Николаевич Петров – первый проректор ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктор экономических наук, профессор, г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Вадим Сергеевич Чекалин – профессор кафедры государственного и территориального управления ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктор экономических наук, профессор, г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

В статье рассматривается система предоставления жилищно-коммунальных услуг в российских городах, выявляются факторы, определяющие уровень и качество этих услуг, приводится ретроспектива развития этой системы в течение последних десятилетий. Авторами характеризуются различные аспекты нарастания проблем в данной сфере и с учётом имеющегося позитивного отечественного и зарубежного опыта формулируются принципы построения рациональной системы предоставления жилищно-коммунальных услуг в системе сложившихся взаимоотношений потребителей и производителей, подрядчиков и заказчиков, органов власти и прочих участников данного процесса. Кроме того, предлагаются варианты решения проблем и пути повышения уровня и качества жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова: система жилищно-коммунальных услуг; проблемы жилищно-коммунального обслуживания; факторы, определяющие уровень и качество предоставления услуг.

Жилищно-коммунальные услуги составляют важный аспект жизнедеятельности человека и являются весомым элементом при оценке уровня и качества жизни.

Существующая система жилищно-коммунального обслуживания складывалась в течение длительного времени, но до сих пор не вполне удовлетворяет потребности населения. Для неё характерно низкое качество предоставляемых услуг при ежегодном повышении соответствующих тарифов. При этом имеет место существенный разрыв цены и качества услуг в данной сфере. Другими словами, тарифы ежегодно возрастают, а качество остаётся, в лучшем случае, на прежнем невысоком уровне. Проводимые социологические опросы населения неуклонно свидетельствуют, что проблемы жилищно-коммунального обслуживания относятся к числу первоочередных проблем, с которыми сталкиваются жители большинства городов страны [11].

Учитывая негативные стороны действующей системы жилищно-коммунального обслуживания, а также наличие значительных финансовых потоков, циркулирующих в этой сфере, неоднократно предпринимались попытки изменить ситуацию и включить экономические рычаги и стимулы для повышения качества жилищно-коммунальных услуг. Многие из принимаемых мер проводились в рамках жилищно-коммунальной реформы, начатой ещё 20 лет назад [3]. И хотя ситуация в стране существенно изменилась, важнейшие идеи реформы остаются актуальными до сих пор. К их числу относятся повышение эффективности управления ЖКХ, развитие конкуренции, энергосбережение, упорядочение тарифной политики, адресная социальная помощь населению и др. Действующий Жилищный кодекс РФ и другие нормативные документы содержат необходимые правовые нормы для развития данной сферы [1], но реализация инициативных решений нередко наталкивается на значительное противодействие.

Целью данной статьи является выявление реальных проблем сферы жилищно-коммунального обслуживания и определение путей развития данной сферы. В качестве основных задач данной работы отметим выявление причин низкого качества предоставляемых услуг, обоснование

факторов, оказывающих существенное влияние на развитие данной сферы, а также рассмотрение возможностей развития системы жилищно-коммунального обслуживания в современных условиях.

Проблемы оценки уровня и качества жилищно-коммунальных услуг и пути улучшения жилищно-коммунального обслуживания неоднократно рассматривались в литературе. Большинство работ посвящено рассмотрению тех или иных аспектов жилищно-коммунального обслуживания.

Так, в работе С.А. Евсеевой значительное внимание уделено качеству предоставления жилищно-коммунальных услуг [7]. В диссертации М.Д. Мироновой подробно рассматриваются инновационные аспекты развития жилищно-коммунальной сферы [8]. В работах В.П. Пилявского акцент сделан на безопасности предоставления жилищно-коммунальных услуг [9], а А.Н. Ряховская исследует вопросы финансирования и ценообразования в данной сфере [10].

Предлагаемая методология исследования предусматривает выявление важнейших аспектов проблемы жилищно-коммунального обслуживания населения, изучение факторов, оказывающих существенное влияние на уровень и качество жилищно-коммунальных услуг и обоснование принципов построения рациональной системы жилищно-коммунального обслуживания населения.

На основании данного подхода предусматривается следующее изложение материала:

- Исследование содержания, состава и структуры системы жилищно-коммунального обслуживания населения.
- Краткая ретроспектива развития жилищно-коммунального комплекса за последние годы и выявление позитивных и негативных аспектов его развития.
- Выявление причин низкого качества жилищно-коммунального обслуживания потребителей.
- Установление факторов, определяющих уровень и качество предоставляемых услуг.
- Обоснование условий формирова-

ния эффективной системы обслуживания потребителей в городах.

• Рассмотрение предложений по организации управления МКД в современных условиях.

Жилищно-коммунальное хозяйство по составу подразделяется на две большие группы: жилищное хозяйство, включающее комплекс работ и услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда, и коммунальное хозяйство, предоставляющее потребителям коммунальные услуги: холодную и горячую воду, тепловую и электрическую энергию, вывоз и утилизацию твёрдых отходов и др. Причём, если жилищное хозяйство обеспечивает потребности жителей в услугах по содержанию и ремонту зданий, то коммунальные услуги предоставляются различным потребителям, включая промышленные предприятия, коммерческие фирмы, объекты торговли и общественного питания, бытового обслуживания, организации здравоохранения, образования, культуры и т.п.

Из всего многочисленного перечня услуг ЖКХ в данной работе будем рассматривать только те, которые предоставляются жителям многоквартирных домов (МКД) в городах. Именно в жилом доме концентрируется комплекс услуг по эксплуатации зданий и коммунальному обслуживанию населения. За предоставление этих услуг жители ежемесячно вносят плату в соответствии с действующими тарифами. Именно здесь реализуется комплекс жилищно-коммунального обслуживания населения, хотя конкретные услуги предоставляют самые разные предприятия и организации: водоснабжения и канализации, энергоснабжения, вывоза отходов и многие другие. С некоторыми из этих организаций жители имеют прямые договорные отношения (электро-сбытовые, жилищно-эксплуатационные, газораспределительные), а с другими – лишь опосредованные (через посредников).

Действующая система жилищно-коммунального обслуживания складывалась в городах России с начала 90-х годов на основе распадающейся советской модели, функционировавшей на базе государственной собственности на жилые по-

мещения в МКД города, за исключением кооперативного фонда, имеющего заметную долю. Основными вехами развития данной системы явились: приватизация жилых помещений, начиная с 1991 г., неоднократные попытки реформирования жилищно-коммунальной сферы, начиная с 1997 г. и вплоть до сегодняшнего дня, принятие Жилищного кодекса РФ и закрепление прав и обязанностей собственников жилых помещений, введение платежей за капитальный ремонт МКД, принятие Правительством РФ стратегии развития сферы ЖКХ на период до 2020 г. [2; 4; 5; 6].

Тем не менее, многие проблемы в сфере ЖКХ остаются пока не решёнными. И главное – это несоответствие цены и качества за предоставляемые услуги в условиях отсутствия реального выбора у потребителей.

Рассмотрим причины сложившейся ситуации. Основными из них являются ведомственный монополизм и отсутствие реальной конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг. Конечно, полная конкуренция на этом рынке едва ли возможна и даже не всегда целесообразна. Речь идёт, прежде всего, о естественных локальных монополиях. К их числу относятся предприятия Водоканала, которые по праву монополизуют рынок водоснабжения и канализации. Конкуренция на этом рынке не предусматривается. Но вполне возможна конкуренция за рынок, когда местные органы власти предлагают конкурс на предоставление услуг по водоснабжению и очистке сточных вод в конкретном городе. Но пока такая практика не распространена.

Работы по содержанию и ремонту МКД, по обращению с твёрдыми отходами и некоторые другие могут выполнять разные организации, и здесь конкуренцию надо развивать и поддерживать. Поставки энергоресурсов в МКД пока практически безальтернативны, так как жители отстранены от выбора поставщиков, что негативно сказывается на потребительских качествах и стоимостных параметрах этих услуг. На наш взгляд, услуги тепло- и электроснабжения могут оказываться и на

ограниченно конкурентной основе. Но это уже связано с действующей централизованной системой энергоснабжения, которая во многих городах крайне неэффективна. Не углубляясь в рассмотрение данного вопроса, отметим только, что альтернатива сложившейся системе централизованного энергоснабжения в городах существует, и потому ведомственный монополизм в данной сфере должен быть ограничен.

В отношении же работ по содержанию и ремонту МКД никакого монополизма не должно быть в принципе. В соответствии с Жилищным Кодексом собственники квартир самостоятельно принимают решение о формах управления, выборе управляющей организации и о тарифной составляющей. Но действительность свидетельствует совсем о другом. Самостоятельный выбор формы управления и управляющей организации, принятие решений об оплате за эти услуги характерен только для МКД, находящихся под управлением ТСЖ (ЖСК). В остальных случаях он крайне редок. И здесь мы сталкиваемся непосредственно с одной из базовых причин функционирования системы ведомственного монополизма в сфере ЖКХ – пассивностью жителей и, прежде всего, собственников жилья. Как показал опыт Москвы и других городов, жители конкретного дома, микрорайона или квартала объединяются, принимают совместные решения и выступают единым фронтом только при наличии общей угрозы их «спокойной» жизни, например, при сносе здания и угрозе потери собственности на жильё. В остальных случаях объединение затруднено. Впрочем, такая ситуация закономерна, так как сам факт наличия многих сотен, а иногда и тысяч собственников в отдельном доме объективно ограничивает возможность принятия консолидированных решений.

Как известно, основными факторами, определяющими качество товаров и услуг, являются ценовая политика и уровень конкуренции на данном рынке. Но, как уже указывалось выше, в сфере ЖКХ конкуренция не развита. Рассмотрим важнейшие факторы, определяющие уровень

и качество предоставляемых услуг в сфере ЖКХ:

- Уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги в действующей системе влияет незначительно. Большинство тарифов на услуги ЖКХ утверждаются централизованно и практически без учёта их качественных характеристик. В условиях дальнейшего развития ЖКХ и перехода данной сферы на принципы конкурентного рынка фактор цены будет во многом определяющим.

- Уровень конкуренции также пока не оказывает существенного влияния, так как в большинстве случаев для собственника жилья выбор конкурентной услуги крайне ограничен. При переходе к конкурентному рынку на жилищные услуги данный фактор также будет в числе ведущих.

- Система административного регулирования данной сферы оказывает существенное влияние на деятельность организаций в сфере ЖКХ. От профессионализма решений, принимаемых органами власти на уровне города, существенно зависит уровень развития данной сферы и, соответственно, качество услуг, предоставляемых потребителям. В дальнейшем роль этого фактора также будет важна.

- В то же время существенно повысится важность фактора профессионализма управляющих структур, включая управляющие компании или структуры ТСЖ. Пока значимость этого фактора недооценена.

- Вот форма управления в МКД, т.е. управляющая организация или ТСЖ (ЖСК), влияет значительно сильнее. В большинстве случаев МКД, в которых образованы ТСЖ или ЖСК, добиваются более высокого уровня качества жилищных и коммунальных услуг. Хотя по основным видам коммунальных услуг – водоснабжение и энергоснабжение – повысить качество на уровне конкретных МКД также не просто. В перспективе влияние формы управления продолжит оставаться важным фактором.

- Фактор возможностей объективного учёта и контроля жителями предоставляемых услуг ЖКХ оказывает определённое действие и активно проявляется при

подготовке жителями жалоб в администрацию города или в общество защиты прав потребителей. В перспективе роль этого фактора останется без изменений.

В целом наличие возможности и стимулов собственников жилья для оказания реального влияния на принятие управленческих решений в МКД пока явно недостаточное. Причём, эти решения принимаются на общих собраниях дома, которые проводятся нерегулярно, и доля участия отдельного собственника составляет от 0,01% до 2%.

Развитие систем самоуправления в данном городе, районе, квартале может оказать существенное влияние, так как совместные разумные решения трудно оспорить. Но пока роль этого фактора незначительна.

Наличие политических образований и общественных организаций, отстаивающих интересы жителей города в части жилищно-коммунального обслуживания – крайне важный фактор, но его влияние в настоящее время пока недостаточно (см. таблицу).

Таким образом, в современных условиях наиболее существенными факторами для развития системы ЖКХ и повышения качества жилищно-коммунальных услуг служат административное регулирование

и форма управления МКД. В то же время в условиях дальнейшего развития системы ЖКХ и перехода данной сферы в перечень эффективных отраслей деятельности существенных факторов становится явно больше (см. таблицу, колонка 3).

С учётом указанных факторов рассмотрим условия развития системы жилищно-коммунального обслуживания и повышения качества жилищно-коммунальных услуг, это:

- личная гражданская ответственность за принятие решений по выбору схем управления;
- развитие систем самоуправления на уровне дома, микрорайона, муниципального образования;
- развитие политических партий и общественных организаций, отстаивающих интересы жителей города (района) в сфере ЖКХ.

Именно при этих условиях можно говорить о возможности существенного повышения уровня и качества ЖКУ.

Одним из реальных условий развития системы ЖКУ является реформирование действующих организационных схем управления. Существующая система не способствует повышению реального спроса потребителей на качественные услуги ЖКХ. Так мера по организации советов

Оценка факторов, оказывающих существенное влияние на уровень и качество жилищно-коммунальных услуг

Факторы, оказывающие влияние на уровень и качество ЖКУ	Оценка уровня влияния факторов в современных условиях	Оценка уровня влияния факторов в условиях развития ЖКХ
1. Уровень профессионализма централизованного регулирования ЖКХ в регионе, города	Существенно +++	Важно ++
2. Уровень профессионализма управления МКД со стороны управляющих структур	Важно ++	Существенно +++
3. Уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги	Незначительно +	Существенно +++
4. Уровень конкуренции на рынке ЖКУ	Незначительно +	Существенно +++
5. Форма управления в МКД	Существенно +++	Важно ++
6. Наличие возможности учёта и контроля жителями качества услуг ЖКХ	Важно ++	Важно ++
7. Развитие систем самоуправления в данном городе, районе, квартале	Незначительно +	Существенно +++
8. Наличие политических и общественных организаций, отстаивающих интересы жителей города в части жилищно-коммунального обслуживания	Важно ++	Существенно +++

домов пока также не привела к существенным результатам. Поэтому необходимо рассмотреть новые подходы и поиск более адекватных управленческих схем. Рассмотрим некоторые из возможных предложений.

Административный вариант – передать общее имущество МКД городу, т.е. местным или региональным органам власти. В этом случае все решения о судьбе дома принимаются властными структурами, а собственники и наниматели отвечают только за квартиры проживания. Данный подход может быть уместен, если собственники не могут прийти к согласованным решениям в течение установленного срока. Тогда органы власти инициируют процесс изменения формы собственности на общее имущество здания путём перевода его в муниципальную (государственную). В этом случае за ремонт и содержание дома в целом отвечают органы власти, но квартиры остаются в собственности граждан. При этом властные структуры предлагают на добровольной основе владельцам жилья перевести квартиры также в муниципальную (государственную) собственность.

Другим вариантом является рыночный подход, который предусматривает приватизацию МКД путём продажи общего имущества домов на торгах. Этот подход возможен также в случае невозможности собственниками принимать согласованные решения. При продаже домов приоритет будет отдаваться собственникам квартир в данном доме, а при их отказе – жителям данного города. Приватизацию МКД путём конкурсных процедур организуют органы власти или общества домовладельцев города.

Промежуточным является административно-рыночный подход, который предусматривает обязать собственников организовать во всех МКД ТСЖ (ЖСК), либо передать дома в собственность города, т.е. перевод в муниципальный (государственный) фонд. А город, в свою очередь, может включать их в программу приватизации и капитального ремонта.

Все эти варианты имеют свои плюсы и минусы, но даже сам факт угрозы привати-

зации поможет объединиться жителям для принятия совместных согласованных решений.

В системах предоставления услуг ЖКХ имеется немало проблем.

Важнейшей проблемой является разрыв между ценой и качеством, а также отсутствием выбора у потребителей соответствующих услуг. Основной причиной этого разрыва является отсутствие реальной конкуренции на данном рынке и слабая активность жителей для принятия согласованных решений в отношении выбора способа управления, управляющей организации и уровня тарифов на услуги по содержанию и ремонту жилья.

Установлены основные факторы, определяющие уровень и качество предоставляемых услуг в сфере ЖКХ:

- уровень административного регулирования;
 - профессионализм управления МКД;
 - уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги;
 - уровень конкуренции на рынке конкретной услуги;
 - форма управления МКД;
 - возможности учёта и контроля жителями качества услуг ЖКХ;
 - наличие возможности и стимулов собственникам жилья оказывать реальное влияние на принятие управленческих решений в МКД;
 - развитие систем самоуправления в данном городе, районе, квартале;
 - наличие политических образований и общественных организаций, отстаивающих интересы жителей города в части жилищно-коммунального обслуживания.
- Определены важнейшие условия развития системы жилищно-коммунального обслуживания в современных условиях:
- компетентность всех участников процесса предоставления услуг;
 - открытость организаций ЖКХ в связи с публичным характером их деятельности;
 - информативность, т.е. наличие полной и достоверной информации о конкретных МКД, составе, сроках службы, уровне физического износа и потребительской

ценности отдельных конструкций и здания в целом;

- личная и гражданская ответственность за принятие решений по выбору схем управления;

- развитие систем самоуправления на уровне дома, микрорайона, муниципального образования;

- создание политических образований и общественных организаций, отстаивающих интересы жителей города (района).

Одним из реальных условий развития системы ЖКУ являются реформирование действующих организационных схем управления, так как они не способствуют повышению реального спроса потребителей на качественные услуги ЖКХ. Поэтому необходимы новые подходы и поиск более адекватных управленческих схем. Предлагаются следующие пути формирования:

- *Административный* – перевод общего имущества в МКД, не образовавших ТСЖ, в собственность города (муниципальную или государственную);

- *Рыночный* – предусматривает приватизацию МКД путём продажи общего имущества зданий, не образовавших ТСЖ к определённой дате (в течение 1–2 лет) на открытых торгах;

- *Административно-рыночный* – рекомендуемый образование в каждом доме ТСЖ, а в случае отказа – передачу общего имущества МКД в городскую собственность, т.е. перевод дома в муниципальную (городскую) собственность. А город, в свою очередь, может включать их в программу приватизации.

Изменение форм собственности на общее имущество дома – непростая задача, требующая внесения существенных изменений в действующие нормативно-правовые документы, включая Жилищный Кодекс РФ. Тем не менее, эти шаги помогут активизировать собственников жилья принять обоснованные, разумные решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ «Жилищный кодекс Российской Федерации» (в ред. 2016

г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Указ Президента РФ от 28.04.1997 г. № 425 «О реформе ЖКХ в РФ». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Постановление Правительства РФ от 03.04.2013 г. № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в МКД, и порядке их оказания и выполнения». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 г. № 80-р «Стратегия развития ЖКХ РФ до 2020 года». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. *Евсеева С.А.* Развитие менеджмента качества и устойчивость организаций ЖКХ: теория и методология: монография. Красноярск: Изд-во СибГТУ, 2016. 153 с.

8. *Миронова М.Д.* Методология инновационного развития сферы жилищно-коммунальных услуг: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Казань, 2011. 47 с.

9. *Пилявский В.П.* Основы управления безопасностью населения и предпринимательских структур жилищно-коммунального комплекса мегаполиса: монография. СПб.: Астерион, 2008. 166 с.

10. *Ряховская А.И.* Финансовая, ценовая и тарифная политика в сфере ЖКХ: основные проблемы, направления решения // Эффективное антикризисное управление. 2013. № 2(77). С. 58–65.

11. Услуги ЖКХ: оценка пользователей // Пресс-выпуск ВЦИОМ. 2015. 22 декабря. № 3005.