

Особенности жилищного фонда как объекта управления

© 2010 С.А. Сафронов

кандидат экономических наук, доцент

© 2010 О.В. Емельянова

доцент

© 2010 Т.В. Якобчук, Т.А. Нестерова

Самарская академия государственного и муниципального управления

E-mail: lvls@mail.ru, SergeiSA@yandex.ru

Поисковая научно-исследовательская работа выполнена в рамках реализации федеральной целевой программы "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009 - 2013 гг. Предусматривает разработку основных направлений организационно-экономического обеспечения развития системы управления жилищным фондом муниципального образования в регионе.

Ключевые слова: жилищные условия, качество жилищно-коммунальных услуг, система управления жилищным фондом, муниципальное образование, тарифы на услуги организаций жилищно-коммунального комплекса, формы организационно-экономического обеспечения.

Жилищные условия и качество жилищно-коммунальных услуг являются одним из ключевых параметров качества жизни населения. В общей структуре платных услуг населению Российской Федерации плата за жилищно-коммунальные услуги занимает наибольшую долю - более 22% - и превышает объем транспортных услуг и услуг связи.

В настоящее время в России состояние жилищного фонда и качество жилищно-коммунальных услуг не обеспечивают необходимого уровня комфорта проживания в жилых домах.

Повышенный износ жилищного фонда и высокая вероятность аварийных ситуаций приводят к экономическим издержкам и дальнейшему ухудшению жилищных условий населения. Так, объем предоставленных жилищно-коммунальных услуг населению с 2000 по 2009 г. вырос в 7,5 раза и превысил 925 млрд. руб. При этом потребители по-прежнему оплачивают потери, возникающие вследствие значительного износа основных фондов жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). На сегодняшний день потери воды составляют до 20%, электроэнергия - до 15%, тепловой энергии - до 40%.

Также в настоящее время существует опасность лавинообразного нарастания темпов износа жилых домов первых массовых серий. С 1995 по 2009 г. удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда в РФ вырос в абсолютном выражении с 26,5 млн. м² до 96 млн. м², т.е. более чем в 3,5 раза. В капитальном ремонте нуждается до 40% жилых домов, по разным субъектам Российской Федерации, при том, что ежегодно капитально ремонтируется от 0,3 до 1,2% общей площади жилых домов.

За последние 15-20 лет жилищно-коммунальная сфера претерпела ряд коренных преобразований, в ходе которых был окончательно сформирован класс собственников жилья, создана смешанная форма собственности на жилые помещения в многоквартирном доме, существенно изменилась роль органов власти всех уровней.

Основные рамки функционирования и дальнейшего развития системы управления жилищным фондом задал Жилищный кодекс Российской Федерации, принятый в 2004 г. Основой долгосрочного развития жилищного фонда в соответствии с Жилищным кодексом должно стать эффективное управление жилищным фондом, а также эффективное взаимодействие собственников жилья и управляющих организаций. К началу 2009 г. доля предприятий частной формы собственности, оказывающих жилищные услуги, в целом по России составила 70%, тогда как в 2006 г. таких было 7%.

Однако сформировавшийся комплекс проблем в развитии жилищного фонда на данном этапе не позволяет говорить об экономической самодостаточности созданной системы. Так, в целом по РФ кредиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального хозяйства составляет 348,5 млрд. руб., а дебиторская - 360 млрд. руб., в том числе 147 млрд. руб. - задолженность населения по оплате жилищно-коммунальных услуг. Именно поэтому необходима активная экономическая политика органов государственной власти субъектов РФ по организационно-экономическому обеспечению развития системы управления жилищным фондом муниципального образования. Данная экономическая политика должна сформировать условия для реализации резервов огромной эко-

номии, которая заложена в жилищно-коммунальной сфере.

Цель данного научного исследования заключается в разработке основных направлений организационно-экономического обеспечения функционирования и развития системы управления жилищным фондом муниципального образования.

Авторами проведено исследование функционирования жилищного фонда в качестве объекта управления с применением методов системного анализа. По результатам данного исследования было предложено следующее определение жилищного фонда как объекта управления: жилищный фонд как объект управления представляет собой отношения между собственниками помещений в многоквартирном доме по вопросам обеспечения благоприятных и безопасных условий проживания. Субъектом управления в жилищном фонде в таком случае является управляющая организация, уполномоченная общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме. Данное определение отличается от существующих выявлением отдельных признаков метауправления по отношению к управляющим организациям со стороны собственников жилья.

С переходом на 100%-ную оплату жилищно-коммунальных услуг и дальнейшее развитие рыночной экономики в РФ административные рычаги управления жилищным фондом перестали быть актуальными, более того, стали мешать эффективному развитию отрасли.

Процесс управления жилищным фондом становится ключевым в предоставлении жилищно-коммунальных услуг населению, поскольку является связующим звеном между оказанием жилищно-коммунальных услуг и их потреблением. Это означает, что на управляющую организацию ложится весь груз ответственности за качество жилищно-коммунальных услуг и комфортность проживания в жилом помещении.

Однако сформировавшийся комплекс проблем в развитии жилищного фонда не позволяет говорить об экономической самодостаточности созданной системы. Скорее наоборот, экономические отношения в данной сфере на сегодняшний день находятся в зачаточном состоянии. Именно поэтому необходима активная экономическая политика органов местного самоуправления по развитию экономических отношений в системе управления жилищным фондом муниципального образования. Органы местного самоуправления в существующей ситуации должны выступать в качестве координирующего органа в процессе повышения экономической самостоятельности системы.

Изучение такой составляющей жилищно-коммунального хозяйства, как жилищный фонд, представляющий собой базовый объект управления, является необходимым для дальнейшего понимания процесса управления жилищным фондом как ключевого процесса жилищно-коммунального обслуживания населения.

Исследователями данного вопроса непосредственно жилищный фонд как объект управления рассматривался недостаточно. В отдельных научных статьях понятие жилищного фонда как объекта управления либо вообще не раскрывается, либо получает слишком формальное определение ("общее имущество многоквартирного дома"). Системное же понимание жилищного фонда как объекта управления позволит наиболее адекватно определять степень эффективности управления жилищным фондом.

Более обширный термин "жилищная сфера" доктор экономических наук Н.В. Васильева трактует как систему социально-экономических отношений, складывающихся в городском сообществе по поводу приобретения, владения и пользования жильем. Данное определение является очень широким и предполагает управление жилищной сферой на уровне крупного города.

Термин "жилищный фонд" в Жилищном кодексе РФ имеет следующее определение: жилищный фонд - это совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации. В основу данного определения положен территориальный признак. Помимо этого определения, в кодексе предложено два критерия классификации: в зависимости от формы собственности и в зависимости от целей использования.

В соответствии с формой собственности выделяется частный жилищный фонд, государственный жилищный фонд и муниципальный жилищный фонд. В зависимости от целей использования рассматривается жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд, индивидуальный жилищный фонд и жилищный фонд для коммерческого использования.

Поскольку жилищный фонд - это совокупность жилых помещений, необходимо определить, что признается жилым помещением. Согласно ст. 15, п. 2 Жилищного кодекса РФ, жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан. В ст. 16, п. 1 перечисляются виды жилых помещений - жилой дом или его часть, квартира или ее часть, комната.

Одним из положений Жилищного кодекса РФ стало законодательное закрепление права соб-

ственности собственников жилых помещений в многоквартирном доме на общее имущество. Причем данное имущество принадлежит им на праве долевой собственности. Вместе с правом собственности кодекс устанавливает обязанность собственников помещений нести бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме. Таким образом, по аналогии с правом собственности на жилое помещение, при котором собственник непосредственно управляет своим жильем, т.е. владеет, пользуется и распоряжается им, у него же появляется обязанность по управлению общим имуществом своего дома.

В Жилищном кодексе РФ органом управления многоквартирного дома признается общее собрание собственников помещений. Следуя логике кодекса, общее собрание есть субъект управления, а объект управления есть многоквартирный дом. Однако данный тезис противоречит теории управления, которая гласит, что в центре управляющего воздействия находятся не физические объекты и не люди, а отношения, которые пребывают в постоянном изменении, где происходят различные события и явления во времени и пространстве.

Согласно теории Г.П. Щедровицкого, необходимость управления вытекает из системной природы объекта, необходимости общения людей и обмена продуктами их материальной и духовной деятельности.

Следовательно, чтобы дать определение жилищному фонду как объекту управления, необходимо системно представить такой социально-экономический процесс, как функционирование жилищного фонда. С этой целью выделим: процессуальное представление объекта, т.е. процессы, которые присущи данному объекту; структурное представление объекта, т.е. структурную связь, присущую данному объекту; функциональное представление объекта, т.е. структуру функций, присущую данному объекту; морфологическое представление объекта, т.е. организованность материала, присущую данному объекту; субстратное представление объекта, т.е. материал, присущий данному объекту.

Необходимо провести системную обработку единого представления об объекте и интерпретировать данное представление в окончательном определении. Систематизацию объекта управления целесообразно начать с определения целевой установки функционирования жилищного фонда. Данную установку можно сформулировать следующим образом: создание благоприятных условий для проживания граждан в жилых помещениях.

Процессуальное представление объекта содержит: предоставление услуг по технической эксплуатации и ремонту многоквартирного дома; предоставление услуг по санитарному содержанию многоквартирного дома; предоставление коммунальных услуг; паспортно-учетную работу; расчетно-финансовое обслуживание всех операций.

Структурное представление объекта содержит такие элементы, как: собственники жилых помещений; пользователи жилых помещений, не являющиеся их собственниками; подрядчики по выполнению работ по технической эксплуатации, ремонту и санитарному содержанию многоквартирного дома; поставщики коммунальных услуг; органы государственного, регионального и муниципального регулирования; управляющая организация.

Функциональное представление объекта - это: создание благоприятных условий жизнедеятельности людей, защита от природно-климатических факторов, защита от психологического воздействия внешнего окружения.

Морфологическое и субстратное представление объекта целесообразно объединить, поскольку конструкционная и инженерная организованность объекта неотъемлема от их качественных характеристик, определяющих техническое состояние многоквартирного дома. Данное представление следует обозначить как "техническое" представление объекта, а его структура наиболее полно описана в ст. 36 Жилищного кодекса РФ.

Системная обработка данного представления позволяет сформулировать трактовку понятия жилищного фонда как объекта управления: это система процессуальных, структурных и технических взаимодействий, направленных на обеспечение устойчивого функционирования и развития жилищного фонда.

Перейдем к рассмотрению сущности субъекта управления в функционировании жилищного фонда. Статья 44 Жилищного кодекса РФ устанавливает, что органом управления многоквартирным домом является общее собрание собственников помещений данного дома.

Статья 161 Жилищного кодекса РФ устанавливает три возможных способа управления многоквартирным домом: непосредственное управление, управление товариществом собственников жилья (ТСЖ) и управление управляющей организацией. Собственники помещений должны провести общее собрание и в установленном порядке определить способ управления домом путем выбора из возможных трех. Следовательно, непосредственные функции по управлению будут выполнять либо отдельные лица (в случае

непосредственного управления), либо правление и председатель ТСЖ, либо управляющая организация.

Таким образом, общее собрание не будет выполнять непосредственных функций по управлению, т.е. субъектом управления общее собрание назвать нельзя. В то же время общее собрание задает базовые условия функционирования любой управляющей организации, следовательно, можно говорить о том, что общему собранию присущи отдельные характеристики метауправления либо субъект-субъектного взаимодействия.

Следовательно, можно сделать следующий вывод: субъектом управления в жилищном фонде является управляющая организация, уполномоченная общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме.

Сложность процесса управления жилищным фондом определена у Н.В. Васильевой. В данном исследовании многоплановость и сложность реализации профессиональной деятельности по управлению жилищным фондом объясняется двойственной природой управляемого объекта, который является одновременно инженерным комплексом и социумом.

Функциональное назначение жилищного фонда, а именно создание благоприятных условий жизнедеятельности людей, защита от природно-климатических факторов, защита от психологического воздействия внешнего окружения обеспечивается такими процессами, как: предоставление услуг по технической эксплуатации, ремонту, санитарному содержанию жилищного фонда и предоставление коммунальных услуг. Каждый из этих процессов обеспечивается управляющей организацией, которая организует данные процессы комплексом различного рода управляющих воздействий.

Однако при данной схеме взаимоотношений существует опасность возникновения новых факторов, негативно воздействующих на качество жилищно-коммунальных услуг. Основные из них заключаются в том, что население, собственники жилья до сих пор не готовы взять на себя эту

ответственность. Наблюдается: низкая правовая грамотность населения, слабое осознание ответственности за собственное жилье, невысокая платежная дисциплина граждан.

К тому же частные управляющие компании имеют широкие возможности для злоупотребления в процессе управления жилищным фондом. Этому будут способствовать: единоличное распоряжение средствами многоквартирного дома, возможность нецелевого использования средств, неэффективное планирование ремонтных работ.

В связи с указанным возникает насущная необходимость разработать основные направления организационно-экономического обеспечения развития системы управления жилищным фондом муниципального образования. Такие направления должны обеспечить эффективное функционирование системы в условиях экономической самостоятельности и с привлечением средств частных инвесторов для проведения работ капитального характера в жилищном фонде.

1. О проекте доклада "Экономические проблемы реформы жилищно-коммунального хозяйства регионов" // Аналит. вестн. Совета Федерации Федер. Собрания РФ. М., 2004. □ 14 (234).

2. Услуги жилищно-коммунальные. Термины и определения : гос. стандарт РФ ГОСТ Р-51929-2002 (введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 20 авг. 2002 г. □ 307-ст).

3. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 □ 188-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22 дек. 2004 г.).

4. Кузнецов И.А. Теория и методология экономических отношений в жилищно-коммунальном комплексе муниципального образования : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Тамбов, 2007.

5. Ляхов А.Ю. Организационно-экономическое обеспечение развития системы управления жилищным фондом муниципального образования в регионе : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Тольятти, 2010.

6. Магомедов М.А. Методические основы повышения эффективности управления жилищно-коммунальным хозяйством города : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Махачкала, 2007.

7. Об основах федеральной жилищной политики : федер. закон □ 4218-1 от 24 дек. 1992 г.

Поступила в редакцию 05.09.2010 г.