

The key words. Housing and communal services, social and economic development, efficiency, quality of housing-and-municipal services.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ КОМПЛЕКСОМ

Л. В. Акифьева, аспирант кафедры «Экономика и статистика» НГИЭИ

Аннотация. Важным условием осуществления реформы жилищно-коммунального хозяйства в России является изучение зарубежного опыта управления и предоставления жилищно-коммунальных услуг. В статье рассмотрен опыт развития институтов собственников жилья; государственно-частного партнерства; повышения квалификации лиц, занятых в сфере управления жилищно-коммунальным хозяйством; конкуренции на рынках жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова. Жилищно-коммунальные услуги, реформа, качество, управление, собственники жилья, государственно-частное партнерство, конкуренция.

Проблема управления многоквартирными домами является актуальной для всех городов России. Для решения данной проблемы необходимо проанализировать опыт стран, добившихся существенных результатов в сфере предоставле-

ния жилищно-коммунальных услуг. Зарубежный опыт в сфере формирования системы обеспечения жилищно-коммунальных услуг и управления развитием рынка данных услуг заслуживает особого внимания, так как там уделяется большое внимание данной отрасли.

Несмотря на наличие специфических элементов построения системы обеспечения жилищно-коммунальными услугами в ряде стран, можно выделить общие черты, которые должны стать неотъемлемой частью функционирования российского рынка жилищно-коммунальных услуг.

В большинстве европейских стран, таких как Франция, Венгрия, Словакия и др., управление в сфере жилищно-коммунального хозяйства рассматривается как отдельный вид предпринимательской деятельности, за которую управляющая организация получает вознаграждение от собственников помещений, а ответственность перед собственниками за содержание здания несет объединение собственников жилья. Необходимо также подчеркнуть, что подход к управлению многоквартирными домами, которого придерживаются управляющие в большинстве западных стран, базируется на том, что управляющая организация работает на основании договора с объединением собственников жилья, а не с отдельными собственниками.

Все основные управленческие решения, прежде всего, по распоряжению финансами и заключению договоров на закупки товаров и услуг, принимает не управляющий, а руководящие органы объединения собственников жилья. Управляющий же готовит и обосновывает рекомендации для правления объединения. В некоторых государствах собственники помещений в многоквартирном доме имеют право не создавать объединение - юридическое лицо, а заключить на одинаковых для всех собственников в доме условиях общий договор с управляющим. В таком случае органом, ответственным

за принятие решений, является общее собрание собственников.

В то же время практика работы управляющих в европейских странах показывает, что для них предпочтительнее иметь в качестве партнера юридическое лицо и взаимодействовать с его правлением, а не заключать договор со всеми собственниками. Часто управляющие сами предлагают собственникам помещений в многоквартирных домах создать то или иное объединение, а иногда даже выдвигают это в качестве условия заключения договора, разъясняют преимущества самоорганизации, содействуют в организации и регистрации объединения.

Для России, как страны с формирующимся рынком жилищных услуг, характерно, что появление частных жилищных организаций, стремящихся оказывать своими силами весь комплекс услуг по управлению, обслуживанию и ремонту многоквартирных домов, причем двум последним видам деятельности отдается приоритет перед деятельностью по управлению. Эта «универсальность» управляющих организаций объясняется, с одной стороны, тем, что собственники жилья еще не осознали самостоятельной ценности и преимуществ профессионального управления и ориентируются в своих запросах только на работы по обслуживанию и ремонту многоквартирного дома [3].

С другой стороны, управляющие организации часто создаются на базе муниципальных жилищно-эксплуатационных организаций, имевших собственную материально-техническую базу и персонал для осуществления работ по содержанию и ремонту многоквартирных домов, поэтому они в большей степени готовы к выполнению этих работ, чем к деятельности по управлению в западном понимании. В России это часто приводит к тому, что многие жилищные организации, ранее действовавшие как подрядчики муниципалитетов по содержанию и ремонту жилья, заключают

с собственниками договоры на управление, но у таких компаний по-прежнему деятельность по содержанию и ремонту преобладает над управлением. При этом отсутствует пообъектное управление, компании ориентируются на стандартный набор работ по содержанию дома, стремятся решать краткосрочные задачи вместо перспективного планирования, не имеют заинтересованности в ресурсосбережении.

В целях повышения экономической эффективности деятельности обслуживающие организации Восточной Европы разделились на более специализированные организации. Таким образом, развитие рынка идет в сторону возрастания конкуренции между организациями с одинаковой специализацией, например, обслуживание внутридомового отопления дома осуществляет одна фирма, обслуживание приборов учета на системах теплоснабжения - вторая фирма, обслуживание насосов, установленных на системах теплоснабжения - третья и т.д. Соответственно управляющий, должен знать рынок подрядных работ, преимущества применения тех или иных технологий, ориентироваться ценах, владеть различными инструментами финансирования и выступать как консультант собственников жилья данным вопросам. Выделение управления многоквартирными домами в самостоятельный вид деятельности способствует увеличению предложений со стороны профессиональных управляющих и формированию конкурентного рынка услуг по управлению, развитию малого и индивидуального предпринимательства в области управления жильем.

В странах Европы жилые дома либо полностью принадлежат одному собственнику, либо муниципалитету, либо кондоминиуму. Там невозможно увидеть дом, где одновременно были бы муниципальные и частные квартиры.

В большинстве западных стран граждане рассматривают приобретение жилья в собственность как инвестицию и

следят за тем, чтобы стоимость квартиры не уменьшалась со временем, а, по возможности, увеличивалась.

Важной особенностью правового режима объектов недвижимости в многоквартирных домах является то, что всем собственникам жилых помещений, наряду с принадлежащими им помещениями, принадлежит доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме. Законодательно устанавливаются жесткие требования по несению собственником обязательных общих расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме. Бремя содержания означает не только несение обязательных расходов, но и обязанность собственника принимать меры для обеспечения сохранности, безопасности, технической исправности и надлежащего санитарного состояния общего имущества в многоквартирном доме. Собственник должен принимать решения и заботиться об организации процесса содержания дома. Если дом не соответствует законодательно установленным требованиям к безопасности и качеству объектов жилой недвижимости, все собственники помещений в доме в равной степени несут ответственность перед государственными надзорными органами [1].

В России появление в жилищной сфере объединений собственников жилья, а также управляющих компаний в значительной степени зависит от политики органов местного самоуправления. От них же, в первую очередь, зависит, будут ли созданы равные условия для доступа на рынок оказания жилищных услуг предприятий различных организационно-правовых форм собственности.

Создаваемые собственниками жилья объединения имеют, как правило, статус некоммерческих организаций - жилищно-строительных (жилищных) кооперативов или товариществ собственников жилья. Главной задачей этих объединений согласно их уставам и является организация управления многоквартирным домом - управление эксплуатацией,

включающее управление техническим обслуживанием, управление ремонтными работами, управление оказанием коммунальных услуг. В свою очередь управление техническим обслуживанием распадается по направлениям: управление техническим обслуживанием конструкций, инженерных коммуникаций, лифтов и т.д. Но современный собственник оказался на практике не готов нести расходы по содержанию общих мест пользования в жилом доме, то есть тех расходов, которые ранее брали на себя муниципалитеты. Собственники оказались не готовы к тому, что им передадут их имущество в состоянии, нуждающемся в срочном ремонте. Поэтому наиболее наболевшая проблема управления жилищно-коммунальным хозяйством, перед которой сейчас стоит не только собственник жилья, но и органы местного самоуправления, - это справедливое распределение бремени расходов по содержанию ветхого жилья и еще более изношенных коммуникаций [2].

В большинстве стран мира нет законодательных ограничений на деятельность управляющих организаций и индивидуальных управляющих, работающих по договор с собственниками жилья. Работы, связанные с техническим и санитарным обслуживанием домов, с проведением ремонтных работ, обычно лицензируются в обязательном порядке, но лицензию приобретают непосредственно подрядные специалисты-ремонтники, и управляющий не несет ответственности за нарушение подрядчиками условий лицензирования.

Как правило, рынок сам формирует требования к управляющим компаниям, невыполнение которых делает компанию неконкурентоспособной. Прежде всего, это относится к страхованию управляющей организацией своей гражданской и материальной ответственности, возникающей, если неправильные действия управляющего привели к нанесению ущерба клиенту-собственнику. Страхование ответственности управляющих развито в большинстве стран Европы. Кроме

того, конкурентоспособность управляющей организации повышает наличие сертификатов, подтверждающих ее профессионализм, опыт и финансовую стабильность, а также соответствие профессиональным стандартам. Например, в Венгрии Закон «О товариществах собственников жилья» устанавливает, что управляющими кондоминиумами могут быть только те лица, которые прошли соответствующую профессиональную подготовку. В стране преподаются получившие государственную лицензию курсы обучения по специальностям «управляющий кондоминиума» и «управляющий недвижимостью». Оба курса обучения отвечают критериям профессиональной подготовки, экзамены сдаются в соответствии с распоряжением Министерства внутренних дел Венгрии.

В условиях рыночной экономики качество услуги является основным критерием в создании и развитии конкурентной среды на рынке жилищных и коммунальных услуг. Муниципальная организация, занимающая монопольное положение на определенном рынке услуг, часто ведет себя так же, как частная монополия. Без угрозы конкуренции муниципальная служба не стремится внедрять новые технологии, искать более рациональные способы деятельности, сокращать расходы. При этом наказание за бездействие или неэффективное использование ресурсов отсутствует.

Что касается повышения производительности, то монополия не видит объективных причин для осуществления каких-либо неприятных для себя перемен. Для многих видов муниципальной деятельности стратегическим механизмом является конкуренция - угроза передачи функций, выполняемых муниципальными службами неэффективно, частным подрядчикам. Такая угроза, в виде постоянного контроля за эффективностью деятельности муниципальных служб, сравнения их результатов с результатами коммерческих предприятий, позволяет устранить многие негативные моменты, связанные с монопольным положением организации. Муници-

пальные службы должны стоять перед лицом сокращения и потери заказов в случае неэффективной работы. Нужно исходить из подхода, когда плохая работа должна вести к неприятным последствиям для муниципальных служб, а не к дополнительным финансовым вливаниям [4].

Если муниципальная служба хочет избежать неприятных последствий, она вынуждена принимать необходимые меры для повышения качества управления. В ответ на конкуренцию со стороны частных организаций муниципальные службы обычно предпринимают усилия по повышению эффективности своей деятельности.

Взаимодействие муниципальных организаций с частными компаниями может и должно осуществляться так, чтобы это способствовало развитию разумной конкуренции. Например, при передаче подряда на часть объема тех или иных работ муниципальная служба вынуждена вступать в конкурентную борьбу с частной компанией. Положительный эффект может быть достигнут в том случае если муниципальная организация возьмет на себя лишь роль разработчика технического задания и контролера, следящего за выполнением условий контракта. Однако в данном случае повышение производительности возникнет лишь при условии высокой конкуренции среди частных фирм и отсутствии коррупции [5].

В экономике ряда развитых стран, в последнее десятилетие возникла особая форма взаимодействия бизнеса и власти - государственно-частное партнерства, которая позволяет повысить эффективность управления жилищно-коммунального комплекса.

Зарубежный опыт свидетельствует о наличии различных форм государственно-частного партнерства. Коммунальные службы в европейских странах являются преимущественно муниципальными. В то же время достаточно широко распространен опыт применения концессий в коммунальном

хозяйстве. Подобные нововведения можно применить при организации городского водопровода, тепло-, электро- и газоснабжения, то есть к работе тех служб, которые принято относить к монопольным.

Во всем мире выдача муниципалитетами подрядов частным организациям довольно распространенная практика, которая продолжает расширяться. Основной причиной расширения такого взаимодействия является необходимость повышения местными органами власти эффективности выполнения возложенных на них задач и функций. Для принятия решения о передаче подрядов частным компаниям необходимо провести тщательный сравнительный анализ стоимости и качества работ, выполняющихся муниципальными службами и частными компаниями. Оптимальной формой конкуренции в муниципальной сфере считается, если одни и те же виды работ на данной территории выполняют одновременно муниципальные и частные организации. Например, организованные подобным образом системы сбора бытового мусора действуют во многих городах мира. Одни районы города обслуживают по контрактам частные фирмы, другие - муниципальные. Эта распространяющаяся практика приводит к повышению эффективности и снижению затрат.

Государственно-частное партнерство в различных инфраструктурных сферах показало свою высокую эффективность, что определяет целесообразность использования его моделей в процессе совершенствования организационно-правовых форм взаимоотношений муниципальных органов управления и коммунальных предприятий.

Долгосрочные соглашения в российских условиях пока крайне затруднительны. Спланировать договорные отношения на длительный срок почти невозможно, поскольку это связано с большими рисками из-за трудно прогнозируемого развития отрасли. В Европе же именно долгосрочные дого-

ворные отношения между государством и бизнесом приводят к наиболее заметным успехам в городском хозяйстве [5].

Таким образом, опыт зарубежных стран свидетельствует о многообразии форм управления коммунальной инфраструктурой, позволяющих рационально распределить ответственность и риски между муниципальным и частным бизнесом. Крупномасштабность и сложность решения экономических, социальных и других задач управления развитием жилищно-коммунального хозяйства в России требуют комплексного и эффективного использования накопленного зарубежного опыта.

Список литературы

1. Гордеев, Д. О применения понятия «жилищный фонд» // Жилищное право 2008г. - 17с.
2. Денисова, Л. Управление кондоминиумами в руках собственников// Муниципальная политика № 10-11 (35). - 2007. - с 26.
3. Жилищное хозяйство и бытовое обслуживание населения в России / Бурденкова Е. С, Денисова И. А., Ильин А. Р. : Стат. сб. Росстат. - М, 2007. - 357 с.
4. Механизмы предоставления жилищно-коммунальных услуг в системе муниципального управления. СПб. / Васильева Н.В., Гузов Ю.Н., Иванова В.Н., Кирсанов С.А., Ошурков А.Т.: «Петрополис». 2006. - 120 с.
5. Уткин Э. А. Государственное и муниципальное управление. / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов - М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2008 г. - 304 с.

FOREIGN EXPERIENCE OF MANAGEMENT BY THE HOUSING-AND-COMMUNAL COMPLEX

L. V. Akifeva, graduate student of chair «the Economy and statistics», the NGIEI

Annotation. Important condition of realization of reform of housing and communal services in Russia is studying of foreign experience of management and granting of housing-and-municipal services. In article experience of development of institutes of proprietors of habitation is considered; state-private partnership; improvements of professional skill of the persons occupied in the sphere of management by housing and communal services; a competition in the markets of housing-and-municipal services; stimulations of savings of energy and resources.

The key words. Housing-and-municipal services, reform, quality, management, proprietors of habitation, state-private partnership, a competition.