

*А.Т. Рыбалка,
В.А. Кавыршина*

СОДЕРЖАНИЕ И ОБСЛУЖИВАНИЕ МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ В СВЕТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Одной из наиболее острых проблем украинских городов в современных условиях является реформирование сферы жилищно-коммунального обслуживания населения. Этот процесс имеет важное стратегическое значение с точки зрения социального развития всего общества. Сфера коммунального обслуживания населения должна соответствовать общему уровню развития производительных сил общества, обеспечивать создание и поддержание определенных жизненных стандартов, необходимых для воспроизводства населения, сохранения его здоровья и стимулов к активной трудовой и общественной деятельности.

Исследованию проблем жилищно-коммунального хозяйства и путей их разрешения посредством реформирования посвящены работы многих ученых, в том числе В.Н. Амитана, А.И. Безлюдова, С.В. Богачева, Г.К. Губерной, В.В. Дорофиенко, А.Л. Завады, А.Ю. Кучеренко, Г.И. Онищука, В.В. Рыбака, Г.М. Семчука и других. В этих работах предлагаются следующие мероприятия по организации эффективного управления в сфере производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг: более четкое разграничение полномочий органов местного самоуправления и региональных госадминистраций в сфере ЖКХ; совершенствование отношений собственности и формирование

института управляющих жилыми домами; установление экономически и социально оправданных тарифов на услуги; передача коммунальных предприятий в концессию; обеспечение государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий в сфере централизованного тепло- и водоснабжения и водоотведения. В то же время серьезных научных исследований, посвященных улучшению отношений в сфере жилищных услуг, очень мало. В тех же, которые имеются, не раскрываются некоторые важные аспекты проблемы. Среди них вопросы взаимосвязи различных элементов (компонентов) системы обеспечения потребности в жилищно-коммунальных услугах населения, проживающего в многоквартирных домах. Исследование этих вопросов является *целью данной статьи*.

На современном этапе экономического развития Украины большая часть многоквартирных жилых домов находится в коммунальной собственности городов и поселков. В Донецкой области территориальным громадам принадлежит жилищный фонд площадью почти 50 млн. м². В г. Донецке в коммунальной собственности территориальной громады находится 11460 жилых домов площадью 12,6 млн м². Протяженность внутренних систем инженерных коммуникаций в них около 15,0 млн.п.м.

© Рыбалка Алексей Терентьевич – кандидат наук государственного управления, доцент.
Государственный университет управления, Донецк.
Кавыршина Виктория Алексеевна – кандидат экономических наук.
Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, Донецк.

При переходе на рыночные отношения произошло резкое изменение структуры финансовых источников содержания и эксплуатации жилищного фонда. Вместо государственных дотаций основными источниками финансирования стали: квартирная плата и компенсации из бюджета для льготных категорий населения. Это привело к возникновению серьезных проблем для органов местного самоуправления, жителей многоквартирных домов, предприятий по обслуживанию жилищного фонда.

Суть этих проблем состоит в том, что за время эксплуатации жилого дома затраты на его содержание и эксплуатацию фактически складываются в значительную сумму. Так, при использовании капитального здания на протяжении 50-ти и более лет, структура совокупных расходов на обеспечение потребности в жилье составляет: 5% – затраты на строительство и 95% – расходы на обслуживание и эксплуатацию [1, 61]. В тех городах мира, где население полностью несет бремя оплаты жилищно-коммунальных услуг (например в Лондоне), содержание жилья составляет самую большую статью расходов семейных бюджетов, превосходя затраты на продовольствие и одежду. В Украине средний уровень доходов населения не позволяет иметь подобную структуру расходов. Поэтому величина тарифов на жилищно-эксплуатационные услуги формируется исходя, главным образом, из возможности их оплаты населением. И она не обеспечивает покрытия всех нормативных затрат на содержание и эксплуатацию жилищного фонда [2]. Ситуация усугубляется наличием большого числа льгот, предусмотренных законодательством, несвоевременной оплатой услуг.

В данных условиях обслуживание жилищного фонда приобрело дискретный, «реактивный» характер. Оно осуществляется в основном в форме выполнения мелких локальных работ по текущему ремонту в местах возникновения аварий и неисправностей. Потребность в капитальном ремонте удовлетворяется лишь на 10-14%. Планово-предупредительные ремонты жилых домов по причине недостаточного финансирования вынужденно заменяются аварийно-восстановительными. Это ведет к ускоренному старению жилищного фонда, ухудшению его технического состояния. Уже сейчас острой проблемой является содержание жилых домов первых массовых серий застройки (60-70-х годов), степень износа которых превысила 50%. Основные элементы конструкции таких зданий – кровля, лифты, внутридомовые системы отопления, водоснабжения и канализации, электроснабжения находятся в критическом состоянии. Это дает основание прогнозировать рост аварийности данных элементов, увеличение нагрузки на ремонтные службы и дальнейшее ухудшение качества обслуживания.

Неудовлетворительное состояние обслуживания жилищного фонда оборачивается сверхнормативными затратами для других отраслей ЖКХ. Каждая авария на инженерных сетях сопровождается потерями: воды, бытового газа, тепловой или электрической энергии. В целом по Украине потери питьевой воды в сетях составляют 30-50% (а в некоторых городах и выше), и значительная их часть происходит внутри домовых сетей. Просачивание воды сквозь разрушенные стенки и стыки трубопроводов ведет к затоплению фундаментов и подвалов, к провалам и просадкам грунта, и, в конечном счете, грозит обрушением

домов. Из-за утечек, которые, кстати, нормативная база СНиП не предусматривает, возникает необходимость подачи сверхнормативных объемов воды населению, что приводит к перегрузке насосных агрегатов и возникновению избыточных напоров в городской сети. Вследствие избыточных напоров учащаются порывы на городских сетях.

По расчетам специалистов, в Украине из-за потерь воды и тепловой энергии расходуется без пользы для общества более 30% электроэнергии, отпускаемой на цели тепло- и водообеспечения [3].

Многие ученые и специалисты отмечают возможность улучшения финансовых результатов деятельности теплоснабжающих организаций ЖКХ на основе ресурсосбережения внутри зданий [4, 5, 6]. По экспертным оценкам Госстроя РФ, в жилых зданиях из-за низких теплотехнических качеств ограждающих конструкций, из-за наличия отложений на теплопередающих поверхностях в системах отопления может непроизводительно расходоваться до 40% поступающего в них тепла [7].

Таким образом, при планировании мероприятий по реформированию ЖКХ необходимо учитывать особенности сложившейся материально-технологической среды, которая обладает технологической целостностью. По этой причине отсутствие конструктивных преобразований в одном из ее звеньев оборачивается снижением эффективности системы в целом. Роль деятельности по содержанию и эксплуатации жилищного фонда является ключевой в данной системе, поскольку последняя замыкается на уровне здания – жилого дома.

Предотвращению потерь ресурсов на конечной стадии коммунального

обслуживания способствует применяемый в городах многих стран принцип максимального использования возможностей имущественно-финансового контроля со стороны потребителей услуг – собственников жилого дома. Он проявляется в использовании такой формы организации жилищно-эксплуатационного обслуживания, как объединение совладельцев многоквартирных домов или кондоминиум. Объединение совладельцев многоквартирных домов (кондоминиум) – это единый имущественный комплекс, включающий дом и находящуюся под ним землю и принадлежащий более чем одному собственнику. Потребитель является не только владельцем квартиры, но и совладельцем (на правах совместного долевого владения) всех частей здания, которыми пользуются жители более чем одной квартиры, а именно: общих помещений, несущих конструкций строения, механического, электрического, сантехнического оборудования. Общим имуществом собственники распоряжаются сообща и по своему усмотрению.

Объединение совладельцев многоквартирных домов дает возможность:

контролировать использование средств, собираемых на техническое обслуживание и эксплуатацию здания и прилегающей территории;

обеспечивать выполнение устанавливаемых жильцами внутренних правил проживания и содержания жилого дома и придомовой территории;

заключать без посредников договоры на содержание, эксплуатацию и ремонт дома;

совместно защищать интересы совладельцев, в том числе и в суде.

Такая форма самоорганизации населения не только позволяет более четко и организованно предъявлять и

отстаивать законные требования к поставщикам услуг, но и стимулирует ресурсосбережение. Так, в странах Прибалтики в зданиях, принадлежащих объединениям совладельцев многоквартирных домов, не только устраняются видимые дефекты внутридомовых сетей, но и проводится энергоаудит: определение утечек тепловой и электрической энергии. На затраты по данной операции с последующим ремонтом предоставляется кредит. Возврат кредита осуществляется жильцами дома за счет снижения расходов на оплату услуг теплоснабжения, уменьшения потребления электроэнергии. Экономия при этом достигает как минимум четверти первоначальной величины оплаты. В Украине также имеется подобный опыт: в городах Луцке, Коростене, Комсомольске, Хмельницком к финансированию энергосберегающих проектов с гарантированным возвратом средств за счет экономии привлекаются частные подрядчики [8].

В г. Луцке также внедряется интересный государственный пилотный проект: «Компьютерное управление содержанием жилого дома». Он заключается в установлении на внутренних сетях дома электронных датчиков, которые обеспечивают контроль и управление не только количеством, но и качеством услуг. Эти приборы круглосуточно непрерывно фиксируют давление воды в трубах и температуру, и в конце месяца выводят средний результат. Они не только фиксируют нарушения параметров услуг, но и сигнализируют о наступлении аварийных ситуаций [9].

Таким образом, ОСМД обладают большим потенциалом улучшения жилищно-эксплуатационного обслуживания населения, повышения уровня ответственности жильцов за

сохранность жилищного фонда, экономии ресурсов. Однако они не создаются для решения всего комплекса проблем, возникающих в ходе эксплуатации жилых зданий. Например, ремонт зданий, особенно капитальный, в современных условиях в очень редких случаях может быть проведен «хозяйственным» способом, силами самих жителей, без привлечения специализированных организаций. Еще более сложную проблему представляют различного рода аварии, для устранения которых требуется быстрая мобилизация материальных и денежных ресурсов. Объединения совладельцев многоквартирных домов могут нуждаться также в привлечении специалистов в области бухгалтерского учета, эксплуатации и ремонта строительных конструкций, внутридомовых и подземных коммуникаций и т.д.

Наиболее простым и рациональным способом решения таких проблем является заключение договора на обслуживание со специализированными жилищно-эксплуатационными организациями, обладающими достаточным числом квалифицированных специалистов, таких как: газо- и электросварщики, слесари-сантехники, плотники и столяры, штукатуры и маляры, кровельщики, печники. Заключение договора позволит автоматически повысить степень удовлетворения потребностей населения в благоустроенном жилье благодаря обеспечению их услугами круглосуточной аварийной службы. Специализированные жилищно-эксплуатационные организации имеют возможности ликвидировать мелкие и крупные аварии на внутридомовых инженерных коммуникациях в наиболее сжатые сроки, определять необходимость

и осуществлять планово-предупредительные ремонты.

Существующие в настоящее время жилищно-эксплуатационные организации выполняют также другие (дополнительные) функции: проводят операции паспортного контроля, занимаются вопросами оплаты жилищных услуг, осуществляют за дополнительную плату ремонты квартир и инженерных коммуникаций в них.

Вместе с тем ЖЭКи и приравненные к ним другие сохранившиеся с советских времён организации по предоставлению жилищно-эксплуатационных услуг (ЖКП, ККП, КП) не соответствуют требованиям, предъявляемым к ним обществом на современном этапе развития. Переход экономики Украины к рыночным отношениям привел к тому, что обострились внутренние системные проблемы жилищно-коммунальных предприятий, которые ранее не играли столь существенной роли. Среди них:

снижение уровня комплексности и целенаправленности управления, преобладание реактивного стиля управления;

ориентация на краткосрочные результаты в ущерб средне- и долгосрочным, отсутствие стратегического подхода к своей деятельности;

устаревание технологий;

падение технологической дисциплины как в результате старения основных фондов, так и по причине низкого уровня квалификации рабочих кадров;

отсутствие персонала, подготовленного для работы в новых рыночных условиях, недостаточная информированность о состоянии рынка, непонимание важности затрат усилий и ресурсов на инновации, а также на поиск поставщиков относительно недорогого

или более качественного сырья и материалов.

Неэффективность структуры и организации управления жилищно-эксплуатационных предприятий оказывает влияние на их взаимоотношения с партнерами. Эти предприятия зачастую проявляют неспособность своевременно разрешать проблемы взаимодействия с поставщиками коммунальных услуг и другими градообслуживающими организациями. Потребители также вынуждены расходовать немало времени и средств на обеспечение взаимодействия с предприятием для получения от него необходимых услуг.

Реформирование предприятий в сфере предоставления жилищно-эксплуатационных услуг необходимо. Но оно должно происходить одновременно с преобразованием среды, в которой эти предприятия функционируют, и, прежде всего, с оптимизацией входящих в него финансовых потоков. К этому вынуждает особая роль, которую играет жилищно-коммунальное обслуживание в жизни общества. Специфической отраслевой особенностью реформирования ЖКХ должна стать двусторонность процесса адаптации макроэкономической и микроэкономической структур. Адаптация должна быть взаимной.

Этот процесс, не имеющий исторических аналогов, должен осуществляться по следующей схеме: разрушение старых отношений, создание новой правовой и экономической среды деятельности объектов хозяйствования. В то же время невозможно в одночасье ликвидировать организации по предоставлению жилищно-эксплуатационных услуг для того, чтобы создавать новые, соответствующие рыночным условиям и на современной технологической базе. Во-первых, обслуживание населения не должно

прерываться. Во-вторых, процесс организации объединений совладельцев многоквартирных домов может оказаться длительным, поэтому необходимо учитывать необходимость временного функционирования в новой системе жилищного обслуживания некоторых элементов старой системы.

Формирование института собственников жилья посредством создания объединений совладельцев многоквартирных домов фактически означает кардинальное изменение функциональной структуры субъектов имущественно-финансового контроля состояния жилищного фонда города или поселка. Основные функции текущего контроля переходят от организаций по предоставлению жилищно-эксплуатационных услуг к их потребителям. Опыт развитых стран свидетельствует, что таким образом удастся под давлением потребителей добиться повышения качества услуг, а также большей экономичности и гибкости инфраструктурных систем, рационального распределения их затрат. Однако система управления предприятиями жилищно-коммунального хозяйства должна поддерживать заинтересованность их работников в оперативном реагировании на требования и запросы потребителей и обеспечивать им физическую возможность для этого.

Развитие жилищно-эксплуатационных услуг в количественном и качественном аспектах может быть достигнуто лишь при условии, что на предприятиях будут использоваться современные универсальные и специализированные средства труда, разнообразные строительные материалы.

Для перевода жилищного хозяйства на индустриальную материально-техническую базу можно пойти по пути укрупнения предприятий. Но в нашей

стране уже имеется подобный опыт реорганизации системы жилищного хозяйства: более 20 лет назад проводилась кампания по созданию жилищно-эксплуатационных объединений, деятельность которых охватывала, как правило, городские районы или небольшие города. Этот опыт позволяет проанализировать и оценить как положительные, так и отрицательные последствия укрупнения предприятий жилищного хозяйства. К возможным положительным моментам данного направления реформирования можно отнести следующие:

а) сокращение управленческого аппарата и технического персонала;

б) повышение степени концентрации денежных и материальных ресурсов, что даёт возможность удешевления закупок оборудования и материалов, а также осуществления маневра этими ресурсами при необходимости ликвидации крупных аварий;

в) создание в структуре предприятий подразделений, концентрирующих крупную технику (автомшины, автокраны, автовышки, тракторы, прицепы, компрессоры) и станочный парк (токарные, сверлильные и другие станки);

г) ускорение решения некоторых вопросов взаимодействия с поставщиками коммунальных услуг электро-, водо-, теплоснабжения и другими организациями.

Но опыт компании по созданию крупных жилищно-эксплуатационных объединений свидетельствует о том, что потенциальные возможности модернизации производственной базы, предоставляемые повышением степени концентрации денежных и материальных ресурсов, могут быть не использованы. Современное состояние ЖКХ подтверждает истинность данного тезиса.

Кроме того, излишняя концентрация складского хозяйства является фактором роста накладных расходов по доставке механизмов, оборудования и материалов к местам их использования.

Укрупнение предприятий также связано с созданием ряда проблем, вызванных территориальным отдалением их офисов от мест обслуживания. Из-за этого затрудняется контроль со стороны предприятия над своими работниками, усложняется процедура воздействия жильцов обслуживаемого дома на этих работников посредством обращения к их руководству.

Анализ отечественного опыта деятельности по содержанию и эксплуатации жилья свидетельствует об ухудшении качества предоставляемых услуг при укрупнении субъектов обслуживания.

Спецификой деятельности по содержанию и технической эксплуатации жилищного фонда является высокая степень автономности работников, особенно тех, которые выполняют аварийные и ремонтно-строительные работы. Это обуславливает необходимость применения по отношению к ним гибких форм управления и контроля (с участием потребителей услуг как заинтересованных лиц). В связи с этим для улучшения качества жилищного обслуживания целесообразно обеспечение более тесного взаимодействия обслуживающих предприятий с потребителями. Большим потенциалом в этом отношении обладают частные предприятия.

В Донецкой области в сфере деятельности по содержанию и технической эксплуатации зданий работает 55 предприятий с участием частного капитала, которые обслуживают 17% всего жилищного фонда (около 8,5 млн. м²). В г. Донецке таких предприятий

три. Это: ООО «Содействие», ЗАО «Арк-96», и ООО ДПЦ «Магистр», которые обслуживают 8% жилищного фонда города (860 тыс. м² жилой площади).

В процессе их деятельности выявились следующие положительные моменты, характерные для предпринимательских структур в сфере содержания и эксплуатации жилья:

а) использование, особенно в начальный период, возможности привлечения дополнительных финансовых и других материальных ресурсов;

б) повышение трудовой дисциплины и ответственности работников предприятий перед жильцами за исполнение своих обязанностей;

в) более оперативное рассмотрение жалоб, заявлений и просьб жильцов и быстрое устранение неполадок;

г) как результат, улучшение показателя своевременности оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Кроме того, частные предприятия в сфере содержания и эксплуатации жилищного фонда имеют потенциальную возможность маневрировать своими финансовыми средствами за счет договоренности с жильцами домов о сроках оплаты услуг, осуществлять их временную концентрацию для проведения каких-либо работ. Но фактически она используется очень редко из-за недоверчивого отношения населения к предпринимательским структурам.

В то же время частные предприятия в сфере содержания и эксплуатации жилищного фонда отягощены теми же проблемами, что и обычные ЖЭКи и ЖКП. Предпринимательские структуры, как правило, не имеют достаточной собственной материальной базы: машин, механизмов, станков. И возможности её

улучшения ограничены, так как размер квартплаты не предусматривает финансирования её развития. Анализ опыта содержания и эксплуатации жилищного фонда частными предприятиями г. Донецка показывает, что в таких условиях, как правило, через один-два года после начала деятельности инвестирование прекращается. И все же это нельзя отнести к недостаткам предпринимательской деятельности как метода хозяйствования в сфере содержания и эксплуатации жилищного фонда, поскольку это является следствием несовершенства тарифных отношений и недофинансирования сферы ЖКХ со стороны государства.

Выводы. Выход из сложившейся ситуации возможен только путем осуществления ряда мероприятий системного характера, направленных на преобразование структуры тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Для этого необходимо рассматривать тарифы на данные услуги как единую совокупность, поскольку все они финансируются из одного источника (и он ограничен). С точки зрения покупателя услуг (семьи или индивидуума) все они являются потребностями одинаковой степени значимости и удовлетворяются совместно, как комплекс. Следовательно, устранение неоправданных расходов по одной из услуг дает возможность безболезненного увеличения оплаты других. Как было указано выше, в современных условиях существует реальная возможность сокращения расходов на водо- и теплоснабжение за счет наведения порядка в жилищно-эксплуатационном обслуживании. А значит, при повышении качества жилищно-эксплуатационного обслуживания увеличение тарифов является оправданным и с

экономической точки зрения, и с позиций справедливости. Поэтому необходима разработка механизма экономического стимулирования улучшения качества жилищно-эксплуатационного обслуживания путем создания на уровне городов и поселков специальных фондов (в том числе и за счет субвенций из государственного бюджета) для доплат предприятиям, повышающим качество обслуживания.

Кроме того, ввиду критического состояния значительной части жилищного фонда целесообразно освободить жилищно-эксплуатационные предприятия от налогов на прибыль и на добавленную стоимость, а также от платы за землю.

Научные исследования системы отношений жилищных и коммунальных предприятий нуждаются в дальнейшем развитии. Одним из важных направлений является установление четких критериев разграничения границ ответственности предприятий, входящих в единую технологическую цепочку, в случае сбоев в предоставлении услуг.

Литература

1. Царев И.Г. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства // ЭКО. – 2001. – № 5. – С. 53-67.
2. Богачов С., Жданко Є. Економічні аспекти і специфіка тарифної політики комунальних підприємств Донецька як суб'єктів природної монополії // Схід. – 2005. – № 4. – С. 6-11.
3. Семчук Г.М. Реформа стосується всіх // Міське господарство України. – 2002. – № 3. – С. 2-16
4. Амитан В.Н. Мы: вчера, сегодня, завтра! // Новые технологии – путь в будущее: Сб. науч. тр. / Под ред. В.Н. Амитана. – Донецк, 1999. – С. 9-20.

5. Гапуник М.Л. Возможности снижения затрат на теплоснабжение города // Энергосбережение. – 2001. – № 3. – С. 5-6.

6. Олійник Н. Управління енергоресурсозбереженням у житлово-комунальному господарстві та будівельній сфері України // Зб. наук. пр. УАДУ при Президенті України. – 2002. – № 2. – С. 212-219.

7. Калинушкин В.П. Как увидеть тепло // Энергия: экономика, техника, экология. – 2005. – № 10. – С. 42-46..

8. Новосельцев О. Механізм фінансування міських програм енергозбереження // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 2. – С. 2-4.

9. Кирильчук Л. Реформування системи житлово-комунальних підприємств Луцька: досвід, гідний наслідування // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 7. – С. 26-29.