

УДК - 338.012

Жилякова А.С.

студент

Щевьёва В.А.

старший преподаватель кафедры Экономики в энергетике и промышленности

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

«Национальный исследовательский университет «МЭИ»

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА УСЛУГ ЖИЛИЩНО -КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Аннотация: в статье рассматривается проблема повышения качества услуг ЖКХ путем реформирования коммунального сектора. Анализируется структура обращений граждан касательно качества предоставляемых услуг ЖКХ, проводится исследование их взаимосвязи с монополизацией рынка и рассматриваются возможные направления по совершенствованию системы управления сферой ЖКХ. Кроме того, исследуются возможные последствия введения единого регионального оператора по управлению жилым фондом.

Ключевые слова: управляющая компания, региональный оператор, качество услуг, реформирование.

Zhilyakova A.S.

student

Shchevyeva V.A.

Senior Lecturer, Department of Economics in Energy and Industry

Federal state budget educational

institution of higher education

IMPROVEMENT OF THE QUALITY ENSURE SYSTEM OF HOUSING AND PUBLIC SERVICES

Abstract: the article deals with the problem of improving the quality of housing and communal services by reforming the public sector. The structure of citizens' appeals regarding the quality of the provided housing and communal services is analyzed, a study is made of their relationship with the monopolization of the market, and possible directions for improving the management system of the housing and communal services sector are considered. In addition, the possible consequences of the introduction of a single regional operator for the management of housing stock are being studied.

Keywords: management company, regional operator, quality of services, reform.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой разноплановый комплекс, занимающийся обслуживанием граждан, создающий безопасное, удобное и комфортабельное проживание и нахождение людей в жилых зданиях, который в соответствии с действующим законодательством находится в ведении органов местного самоуправления. Российская отрасль жилищно-коммунального хозяйства в последние годы претерпела значительные изменения. Современный период жилищно-коммунального хозяйства начался в 1997 году после подписания Президентом РФ Указа № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации». Целью реформы являлся переход к эффективным рыночным механизмам в сфере ЖКХ, который включал распределение заказов на конкурсной основе, передачу потребителям функций заказчика и контролера услуг ЖКХ, а также скорейший ввод приборов индивидуального учета коммунальных расходов граждан.

Однако, уже в декабре 2003 года Президент В.В.Путин констатировал неутешительные итоги реформирования отрасли. В частности, было замечено, что недофинансирование отрасли ЖКХ в России составляет около 100 млрд рублей, что обусловлено «раздачей льгот и невниманием к этой сфере»¹. Президент подчеркнул, что в сфере жилищно-коммунальных услуг необходимо создать «рыночные условия», вместо того, чтобы «направлять из бюджета огромные средства предприятиям-монополистам».

Положения Программы демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998—1999 годы исходили из предположения, что общественные услуги ничем не отличаются от частных товаров². Однако, по мнению автора, природа муниципальной деятельности как сферы общественных благ не подчиняется законам конкурентного рынка, что весьма отличается от рыночных товаров, производство которых регулируется рыночной конкуренцией. Авторы концепции муниципальной реформы проигнорировали это положение, заявив, что их основной целью является ликвидация корпоративного монополизма в промышленности и создание конкурентной среды.

И уже в 2005 году федеральные власти были вынуждены признать провал реформы ЖКХ³. А в 2017 году она была признана полностью неэффективной⁴.

¹ Владимир Путин: Правительство РФ не может решиться на последовательное проведение реформы ЖКХ. [Электронный ресурс] // Информационное агентство Росбалт.RU. Режим доступа: <https://www.rosbalt.ru/main/2003/12/18/135353.html> (дата обращения: 12.10.2022)

² О Программе демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998—1999 годы: Постановление Правительства РФ от 20 декабря 1997 года № 1613 (утратило силу 14 августа 2020 года) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 января 1998 г., N 1, ст. 128

³ Реформа ЖКХ провалилась. [Электронный ресурс] // Информационное агентство маркетинга и консалтинга ИМИАК. Режим доступа: <https://iamik.ru/news/computers-mobiles/48870/> (дата обращения: 12.10.2022)

⁴ Реформа ЖКХ стала не эффективной. [Электронный ресурс] // ГосЖКХ.РУ. Режим доступа: <https://gosjkh.ru/articles/novosti-zhkh/reforma-zhkh-stala-ne-effektivnoy> (дата обращения: 12.10.2022)

Неэффективность реформы подтверждают и данные исследований национального центра общественного контроля в сфере ЖКХ. Согласно их отчетам, основными проблемами россияне называют неудовлетворительное содержание и ремонт домов, вопросы с оплатой услуг ЖКХ, управление многоквартирными домами и капитальный ремонт (табл. 1)⁵.

Таблица 1– Основные проблемы жилищно-коммунального хозяйства по мнению граждан РФ

Тематика проблем, волнующих граждан	% от количества обращений,					
	2-й кв. 2022 г.	1-й кв. 2022 г.	4-й кв. 2021 г.	3-й кв. 2021 г.	2-й кв. 2021 г.	1-й кв. 2021 г.
Неудовлетворительное состояние, содержание и ремонт МКД	18,3	19,8	19,3	18,1	16,8	14,1
Начисление платы за ЖКУ	14,7	12,1	12,1	12,2	14,8	16,4
Управление МКД	14,3	13,6	11,3	11,5	12,3	12,8
Капитальный ремонт	8,2	8,9	9,2	8,7	9,4	11
Качество коммунальных услуг	7,7	9,1	9,8	9,7	9,9	7
Благоустройство придомовой территории	8,2	7,5	7,3	7,8	6,7	5,9
Общие собрания собственников	6	4,7	4,3	4,3	5,8	3,8
Обращение с ТКО	4,1	3,8	3,8	3,6	3,3	6
Общее имущество (состав, возврат, распоряжение)	2,7	2,9	2,9	3,1	3,2	3,2
Иные	15,8	17,6	20	21	17,8	19,8
Всего: 100 %	(всего обращений 9536) 100 %	(всего обращений 9412) 100 %	(всего обращений 9458) 100 %	(всего обращений 9252) 100 %	(всего обращений 8082) 100%	(всего обращений 7634) 100%

⁵Рейтинг обращений на «горячие линии» НП «ЖКХ Контроль» за III кв. 2021г. [Электронный ресурс] // НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль». Режим доступа: <http://gkhkontrol.ru/2021/10/74652> (дата обращения: 12.10.2022); Реформа ЖКХ провалилась. [Электронный ресурс] // Информационное агентство маркетинга и консалтинга ИМИАК. Режим доступа: <https://iamik.ru/news/computers-mobiles/48870/> (дата обращения: 12.10.2022); Рейтинг обращений на «горячие линии» НП «ЖКХ Контроль» за II кв. 2022г. [Электронный ресурс] // НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль». Режим доступа: <http://gkhkontrol.ru/2022/07/76985> (дата обращения: 12.10.2022)

Больше всего в 2021 году россияне жаловались на неудовлетворительное состояние, ремонт и содержание многоквартирных домов (МКД). По итогам третьего квартала 2021 года эти обращения составляют 18,1% от всех обращений на прямые линии региональных общественных центров управления жилищно-коммунального хозяйства и в приемную Национального центра «ЖКХ Контроль». Эти жалобы еще больше увеличились в четвертом квартале 2021 года и первом квартале 2022 года: 19,3% и 19,8% соответственно. Во втором квартале 2022 года количество обращений по этому поводу несколько снизилось и составило 18,3%. Всего в третьем квартале 2021 года поступило более 9000 заявок от 77 организаций-членов в России, во втором квартале 2022 года — более 9500 заявок.

Согласно исследованию, со второго квартала 2021 года на первый план вышла проблема недостаточного содержания МКД, а проблемы, связанные с оплатой коммунальных услуг, отошли на второй план: 14,7% обращений в третьем квартале прошлого года. Аналогичные показатели можно проследить и в остальной период.

Во время пандемии управляющие компании часто использовали средства, предназначенные для текущего содержания и ремонта общественных объектов, для дезинфекции мест общего пользования. Проведением дезинфекционных мероприятий в домах должны были заниматься управляющие компании, но источники финансирования никто не указывал, поэтому одним из путей решения проблемы было сокращение ремонтных работ МКД, что привело к ухудшению его качества.

В топ-5 рейтинга жилищно-коммунальных проблем россиян в четвертом квартале 2021 года входят управление многоквартирными домами (11,3% обращений), капитальный ремонт (9,2%) и качество коммунальных услуг (9,8%). Россияне жаловались на благоустройство дворов (7,3%), проведение собраний собственников (4,3%), обращение с

ТКО (3,8%), также возникали вопросы, связанные с составом и распоряжением общим имуществом жителей (2,9%).

Еще 15,8% обращений поступило от граждан по другим вопросам. К ним относятся вопросы, связанные с государственными закупками, жалобами на действия или бездействие органов государственной власти и местного самоуправления, санитарией зданий, индивидуальными и коллективными бытовыми счетчиками.

Сборы за электроэнергию, значительно сократившиеся в разгар пандемии COVID-19, вернулись к докризисным уровням в 2022 году. Отметим, что в марте 2021 года сборы за ЖКУ упали на 30% среди населения и на 50% среди предприятий.

Также следует отметить, что в 2021 году для россиян содержание дома стало важнее качества коммунальных услуг. В основном россиян беспокоит неудовлетворительное состояние домов (эксплуатация и ремонт), начисление платы за жилищно-коммунальные услуги, управление домами. При этом количество жалоб на качество госуслуг значительно сократилось, упав за год на треть. Тема состояния многоквартирных домов, их ремонта и обслуживания стала самой актуальной для россиян. С ним связаны 16,1% запросов.

Эксперты связывают это с последствиями эпидемического периода и введением моратория на проверки органов управления в марте 2021 года, заменив предписания предупреждениями⁶. При этом никто не освобождал собственников от обязанности своевременно оплачивать ЖКХ. Все это дает недобросовестным управляющим организациям возможность воспрепятствовать исполнению договоров управления.

⁶ Рейтинг обращений на «горячие линии» НП «ЖКХ Контроль» за II кв. 2022г. [Электронный ресурс] // НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль». Режим доступа: <http://gkhkontrol.ru/2022/07/76985> (дата обращения: 12.10.2022)

Статистика прошлого года это подтверждает. Так, если в 2018 году жалобы собственников на качество содержания общего блага составили 13,1 %, то с учетом увеличения их общего количества доля жалоб увеличивается до 16,1 % в период действия «моратория».

Вопросы по расчету тарифов ЖКХ (14,7%) остались практически на том же уровне в первом полугодии 2022 года. За год количество запросов сократилось на 6,4%. Самый большой показатель по этой теме был в 2018 году и составил 20,4%.

Однако за этот период количество обращений в управление жилищного строительства резко увеличилось на 17,3%. Это третье место в рейтинге и 14,3% от общего количества заявок в первом полугодии.

Непреодолимым для собственников остаётся вопрос работы аварийно-диспетчерских служб. Несмотря на то, что обеспечение аварийно-диспетчерского обслуживания является лицензионным требованием, отсутствует культура общения с потребителями, не ведутся журналы учета заявок и не исполняются сроки ответа на звонок потребителя и исполнения заявок.

Актуальность вопроса качества оказываемых государственных услуг снизилась в первом полугодии 2022 года (7,7% в 2022 году по сравнению с 9,9% в 2021 году). Вероятно, это связано с реализацией региональных программ сохранения капитала, переводом жителей на альтернативные источники тепловой энергии и модернизацией городской инфраструктуры, в том числе в рамках федеральных и региональных инвестиционных программ.

На 12,4% по сравнению с 2021 годом уменьшилось количество обращений по теме капремонта (8,2% всех обращений во втором квартале 2022 года). Кроме того, наблюдается потеря интереса собственников к вопросам энергоэффективного капитального ремонта. Это может быть

связано с ухудшением благосостояния населения в 2022 году и нежеланием нести дополнительные расходы.

Учитывая весенне-летний период, закономерен рост запросов, связанных с благоустройством сектора и прилегающих к нему общественных пространств. Количество таких запросов увеличилось на 21,9% во втором квартале 2022 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В данном вопросе проблема является двусторонней. С одной стороны, органы управления не спешат соблюдать минимальный перечень работ и услуг, связанных с содержанием участка, с другой стороны, собственники не готовы нести расходы по содержанию и приобретению новых элементов благоустройства.

Еще одна тема, по которой увеличилось количество обращений (на 3,9%), – это проведение собраний собственников. Одной из причин такого увеличения является получение вопросов о процессе голосования по почте через ГИС-систему жилищно-коммунального хозяйства. В данном случае сложность и дополнительная ответственность за организацию собраний в системе являются препятствием для оповещения жителей и увеличения их использования.

Таким образом, статистика обращений граждан показывает низкое качество услуг ЖКХ и отсутствие конкурентных регулятивных механизмов. Регулировать отрасль должны были рыночная экономика и конкурентная борьба, но и этого не произошло. Эффективной конкуренции на рынке коммунальных услуг так и не возникло. Это объясняется большой привязанностью объектов к месту, к существующей полумонополизированной инфраструктуре. В то же время на создание новой инфраструктуры требуются капитальные вложения, срок окупаемости которых исчисляется десятилетиями.

Помимо этого, само понимание рыночных механизмов подразумевает извлечение прибыли операторами рынка ЖКХ, что входит в противоречие

с целями домовладельцев - обеспечение достойного сервиса по доступным ценам. Итогом стала ситуация, когда на рынке остались только компании, связанные с окологосударственными «естественными» монополиями, которые в свою очередь не несут непосредственной ответственности перед потребителями коммунальных услуг⁷.

На протяжении этих десятилетий в России планомерно и неуклонно сокращались финансовые возможности, ухудшались условия деятельности муниципальных предприятий, не связанных с монополиями. В то же время государство отказывало предприятиям жилищно-коммунального хозяйства в полном возмещении затрат обосновывая отказ их рыночным положением и бесконтрольным использованием ими бюджетных средств.

Таким образом, реформирование коммунального хозяйства привело к такому положению отрасли, что, с одной стороны, отрасль сильно монополизирована, так как с рынка ушли небольшие компании, не связанные с окологосударственными структурами, а с другой стороны, к ней предъявляются правила рынка. Так, коммунальные услуги имеют элемент естественной монополии, но эта черта не распространяется на компании, занимающиеся управлением и эксплуатацией жилищного фонда. По сути, компании, оказывающие услуги по техническому обслуживанию, ремонту и реконструкции, должны считаться конкурентоспособными компаниями. Основной проблемой существующих компаний, эксплуатирующих жилой фонд, является отсутствие эффективной конкуренции и заинтересованность в снижении цен на услуги, которые они оказывают населению. Они также являются вертикально интегрированными фирмами, в отличие от хорошо функционирующих рынков, где преимущества специализации часто приводят к появлению нескольких фирм.

⁷ Власти назвали провальной реформу ЖКХ. [Электронный ресурс] // Агентство Большой Портал Недвижимости. Режим доступа: <http://www.bpn.ru/publications/58120/> (дата обращения: 12.10.2022)

Кроме того, муниципальные администрации жалуются на отсутствие законодательства, регулирующего местные монополии, например, в сфере водоснабжения и централизованного теплоснабжения⁸. Отныне гражданин-потребитель уже не имеет реального права заказывать жилищно-коммунальные услуги необходимого качества и количества и нести ответственность за оплату этих услуг. Конституция РФ предоставляет гражданам право голоса, но сейчас нет ни рынка управляющих компаний, где можно было бы заказать эти услуги, ни конкуренции между управляющими компаниями и поставщиками услуг. Следовательно, первостепенной задачей должно стать построение рынка. Одной из причин кризиса в жилищно-коммунальном хозяйстве является сильная зависимость бизнеса, в основном в сельской местности, от ресурсных монополий – энергетических и газовых компаний.

Поэтому монополистическое качество объективно присуще всем основным элементам коммунального хозяйства. Примером недобросовестного монополиста на рынке жилищно-коммунальных услуг является московский ГБУ «Жилищник», в управлении которого находится 90% московской недвижимости. Поскольку экономические законы монополий распространяются и на рынок жилищно-коммунальных услуг, москвичи уже давно столкнулись с более высокими тарифами и более низким качеством предоставляемых услуг.

Но, несмотря на все существующие недостатки, реформа коммунальных служб идет дальше по пути к монополиям. Так, в проекте «Стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ РФ до 2030 года», подготовленном Минстроем и вынесенном на общественное

⁸Рейтинг обращений на «горячие линии» НП «ЖКХ Контроль» за II кв. 2022г. [Электронный ресурс] // НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль». Режим доступа: <http://gkhkontrol.ru/2022/07/76985> (дата обращения: 12.10.2022)

обсуждение, запланировано «развитие институтов и моделей управления жильем, включая, в том числе, модель «регионального оператора по управлению жильём»⁹.

Это упоминание вызывает прямые ассоциации с внедренной моделью региональных операторов по обращению с отходами, когда создание организации регионального «мусорного» оператора лишает собственников коллективных зданий права выбора мусоровоза.

Создание организации региональных операторов в сфере услуг ЖКХ вызовет ряд проблем.

Во-первых, это противоречит общим принципам деятельности жилищно-коммунального хозяйства, на основе которых строится действующее российское законодательство в жилищной сфере, в частности основные законы, в первую очередь, Жилищный кодекс РФ, также и Гражданский кодекс РФ. Согласно общим принципам собственник должен сам управлять своей собственностью.

Проект стратегии не определяет квалификацию и функции регионального оператора, но, исходя из структуры управления отходами, он должен осуществлять независимое управление многоквартирными домами вместо владельцев квартир в этих зданиях. Учитывая прошлые годы и итоги реформы ЖКХ можно предположить, что, формально являясь негосударственными, они будут находиться под государственным контролем, а, следовательно, произойдет еще большая монополизация рынка.

По мнению автора, наибольший вред заключается в том, что это негативно отразится на привыкании людей в России к ответственности за обустройство собственной жизни. Эта привычка еще очень слабо развита у

⁹Проект стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/18723/> (дата обращения: 12.10.2022)

россиян, и снятие с них обязанности по организации управления своей собственностью замедлит ее появление. Более того, намерение внедрить организацию управления жилищным фондом находится в явном противоречии с заявленной в том же разделе стратегии «Управление жилищным фондом» целью «формировать правовую среду, включающую мотивацию активности и ответственности собственников помещений», и с реализацией проекта «Новый умный дом», «представляющего возможность гражданам управлять многоквартирными домами...»¹⁰.

Эффективное управление недвижимостью возможно только при наличии ответственного собственника, понимающего свои права и обязанности. В России нет его как класса владельца и с этим все проблемы. Необходимо создавать их, а не пытаться избежать этой проблемы, перекладывая ответственность на централизованную структуру.

Во-вторых, операторы по ремонту квартир не справятся с управлением большим количеством многоквартирных домов, особенно в крупных городах. В Москве единый региональный оператор не сможет управлять более 24 000 МКД и будет вынужден отдавать существующие управляющие компании на аутсорсинг. Это приведет к двум основным негативным последствиям. Во-первых, регоператор будет еще одним, наряду с утвержденной управляющей компанией, посредником, фирмой-посредником между собственниками и бригадами консьержей, сантехников и т.д., обслуживающей дом. А это неизбежно приведет к дальнейшему увеличению платежей населения за ЖКУ.

Кроме того, устраняется конкуренция между УК. Несмотря на то, что выбор очень ограничен, но у жителей все еще есть несколько вариантов УК. С введением регулятора становится очень сложно и практически

¹⁰Проект стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/18723/> (дата обращения: 12.10.2022)

невозможно осуществлять выбор, если УК так или иначе связана исключительно с региональным оператором. Устранение конкуренции неизбежно приведет к ухудшению качества управления и обслуживания МКД, что наглядно доказывает мировой и российский опыт.

В то же время, единственным способом совершить качественный скачок в сфере управления жильем — максимально открыть рынок для свободной конкуренции. Необходимо создать механизмы, чтобы смена управляющей компании проходила максимально гладко. Это позволит выйти на рынок новым игрокам, инициировать конкуренцию и привлечь частные инвестиции в отрасль. Если это произойдет, государству не нужно будет вмешиваться в интересы коммунальной отрасли.

В связи с этим, введение государственного «регионального оператора по управлению жильём» приведет к еще большему снижению качества услуг и удорожанию их стоимости. Поскольку не все увеличения затрат могут быть переложены непосредственно на потребителей, государство должно субсидировать регионального оператора, что еще больше снижает его стимулы к совершенствованию.

Для изменения сложившейся ситуации в сфере ЖКХ необходимо не просто переложить ответственность на новые организации, а требуется модернизация объектов и систем водоснабжения, теплоснабжения, энергоснабжения, а также формирование новой системы управления ЖКХ, основанной на рыночных принципах.

Список использованных источников

1. О Программе демонополизации и развития конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг на 1998—1999 годы: Постановление Правительства РФ от 20 декабря 1997 года № 1613 (утратило силу 14 августа 2020 года) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 января 1998 г., N 1, ст. 128

2. Проект стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/18723/> (дата обращения: 12.10.2022)

3. Владимир Путин: Правительство РФ не может решиться на последовательное проведение реформы ЖКХ. [Электронный ресурс] // Информационное агентство Росбалт.RU. Режим доступа: <https://www.rosbalt.ru/main/2003/12/18/135353.html> (дата обращения: 12.10.2022)

4. Власти назвали провальной реформу ЖКХ. [Электронный ресурс] // Агентство Большой Портал Недвижимости. Режим доступа: <http://www.bpn.ru/publications/58120/> (дата обращения: 12.10.2022)

5. Рейтинг обращений на «горячие линии» НП «ЖКХ Контроль» за III кв. 2021г. [Электронный ресурс] // НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль». Режим доступа: <http://gkhkontrol.ru/2021/10/74652> (дата обращения: 12.10.2022)

6. Рейтинг обращений граждан на «горячие» линии НП «ЖКХ Контроль» за I квартал 2021 г. [Электронный ресурс] // НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль». Режим доступа: <http://gkhkontrol.ru/2021/04/70725> (дата обращения: 12.10.2022)

7. Рейтинг обращений на «горячие линии» НП «ЖКХ Контроль» за II кв. 2022г. [Электронный ресурс] // НП «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль». Режим доступа: <http://gkhkontrol.ru/2022/07/76985> (дата обращения: 12.10.2022)

8. Реформа ЖКХ провалилась. [Электронный ресурс] // Информационное агентство маркетинга и консалтинга ИМИАК. Режим доступа: <https://iamik.ru/news/computers-mobiles/48870/> (дата обращения: 12.10.2022)

9. Реформа ЖКХ стала не эффективной. [Электронный ресурс] // ГосЖКХ.РУ. Режим доступа: <https://gosjkh.ru/articles/novosti-zhkh/reforma-zhkh-stala-ne-effektivnoy> (дата обращения: 12.10.2022)