

НЕОБХОДИМОСТЬ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

Чмышенко Е.Г.

Профессор кафедры экономического управления организацией,
доктор экономических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», г. Оренбург

Аннотация

В статье рассматривается роль институтов для развития экономики, выявлены негативные тенденции в развитии ЖКХ, и обоснована необходимость институциональных преобразований в данной отрасли. Определено, что требуют дальнейшего совершенствования институты эффективного собственника и управления.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, институциональные преобразования, институты, собственность, управление.

Keywords: housing and communal services, institutional transformation, institutions, property, management.

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) – одна из важнейших отраслей экономики, представляющая собой многоотраслевое хозяйство, в котором переплетаются все социально-экономические отношения по жизнеобеспечению населения и удовлетворению потребностей производственных отраслей и сферы услуг.

Следует отметить, что проводимые в стране реформы не обеспечивают устойчивое и эффективное функционирование предприятий многих отраслей, в том числе и жилищно-коммунальной сферы. Продолжают сохраняться негативные тенденции в ЖКХ: накопление неплатежей за услуги со стороны потребителей; увеличение теневого оборота денежных средств; неэффективная работа управляющих организаций; слабый контроль за деятельностью предприятий; несовершенное тарифообразование; усиление власти монополистов; плохое финансовое состояние и др.

Анализируя процессы, происходящие в ЖКХ, многие исследователи пришли к выводу, что именно слабость экономических и социальных институтов является причиной кризисного состояния отрасли, что вызывает необходимость осуществления институциональных преобразований.

К институциональным преобразованиям обычно относят изменение отношений собственности (создание частного сектора), формирование новых организаций и учреждений рыночного типа, а также новой системы управления народным хозяйством. Единицей институциональных преобразований выступает институт. Наиболее известным в рамках этого подхода является определение Д. Норта: «Институты – это созданные людьми ограничения, которые структурируют человеческие взаимодействия. Они состоят из формальных ограничений (например, правил, законов, конституций), неформальных ограничений (например, норм поведения, конвенций, самовозложенных на себя кодексов поведения) и их механизмов принуждения (enforcement characteristics)» [6].

В традиционном институционализме трактовка институтов основывается на известном определении Т. Веблена: «Институты — это, по сути дела, распространенный образ мысли в том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью и отдельных выполняемых ими функций; и система жизни общества, которая складывается из совокупности действующих в определенное время или в любой момент развития какого угодно общества, может с психологической стороны быть охарактеризована в общих чертах как превалирующая духовная позиция или распространенное представление об образе жизни в обществе» [1].

При отсутствии адекватных и качественных институтов, как считают Н.П. Кетова и В.Н. Овчинников, экономический рост в стране либо замедляется, либо движется вспять. Например, трансформационный экономический спад в России, в период 1990 – 1998 гг. привел к снижению ВВП на 43%. В значительной степени это объясняется именно неспособностью реформаторов преодолеть или должным образом учесть слабость существовавших в тот период институтов[5].

А.Г. Ясин отмечает, что проанализировав опыт российских реформ, были определены причины трудностей культивирования институциональных преобразований:

1. Для успеха реформы в условиях перехода к рыночной экономике недостаточно принять формальную норму, закон. Требуется обеспечить изменение неформальных норм, стереотипов поведения экономических агентов;

2. Необходима последовательность позитивных прецедентов, создаваемых, прежде всего, властью (негативные прецеденты, особенно идущие сверху, отбрасывают назад, создают ощущение того, что нововведения нежизненны и лучше держаться привычных схем);

3. Нужна комплементарность институтов, то есть комплексность реформ: нельзя допускать того, чтобы изменение одних институтов наталкивалось на препятствия со стороны других, особенно, на длительные сроки. Если такие препятствия возникают, они должны устраняться реформированием смежных областей;

4. Приходится преодолевать барьер большинства: сила институтов в том, что их придерживается большинство, а новые институты поначалу поддерживаются немногими. Найти способ преодолеть барьер большинства – дело изобретательности реформаторов;

5. Иногда реформы не усваиваются, отторгаются или извращаются, поэтому желаемые результаты не достигаются. Происходит это чаще всего из-за того, что определенные выше требования не выполняются, вследствие чего образуются институциональные ловушки [9].

За годы реформ в ЖКХ произошли значительные институциональные преобразования. Главным образом, они были направлены на осуществление административной реформы, совершенствование жилищного законодательства, формирование эффективных собственников жилья, реформирование естественных монополий, модернизацию коммунального хозяйства, совершенствование управления и финансово-бюджетной системы.

Серьезные преобразования затронули институты собственности, управления, контроля, лицензирования и др.

Так, в результате приватизации жилого фонда частная форма собственности стала преобладать. В настоящее время, удельный вес частного жилья составляет по многим регионам свыше 90% (табл. 1).

Таблица 1 – Структура жилищного фонда субъектов ПФО по формам собственности в 2015 г. [7]

Регионы	Форма собственности			
	государственная	муниципальная	частная	другая
Российская Федерация	3,2	5,7	90,3	0,4
ПФО	1,3	6,5	92,1	0,1
Республика Башкортостан	1,4	5,9	92,7	-
Республика Марий Эл	1,4	5,7	92,3	0,6
Республика Мордовия	1,8	5,6	92,6	0,0
Республика Татарстан	1,9	5,9	92,2	-
Удмуртская Республика	0,9	4,1	94,1	1,0
Чувашская Республика	1,0	5,1	93,8	0,1
Пермский край	1,0	8,2	90,6	0,3

Кировская область	1,8	18,0	80,1	0,1
Нижегородская область	0,7	5,5	93,7	0,0
Оренбургская область	1,7	4,4	93,8	-
Пензенская область	1,7	4,6	93,8	-
Самарская область	1,1	6,6	92,3	0,0
Саратовская область	1,2	5,6	93,2	0,0
Ульяновская область	0,8	10,1	89,0	-

Доля частной собственности в структуре жилищного фонда субъектов ПФО является преобладающей. За исключением Кировской области, где этот показатель равен 80,1%, в остальных субъектах округа он составил около 90% и более. В Оренбургской области доля частного жилого фонда выше, чем в среднем по ПФО, на 1,7%, и выше, чем в среднем по России, на 3,5%.

За последние 20 лет произошли значительные структурные сдвиги в составе жилищного фонда Оренбургской области по формам собственности (рис.1).

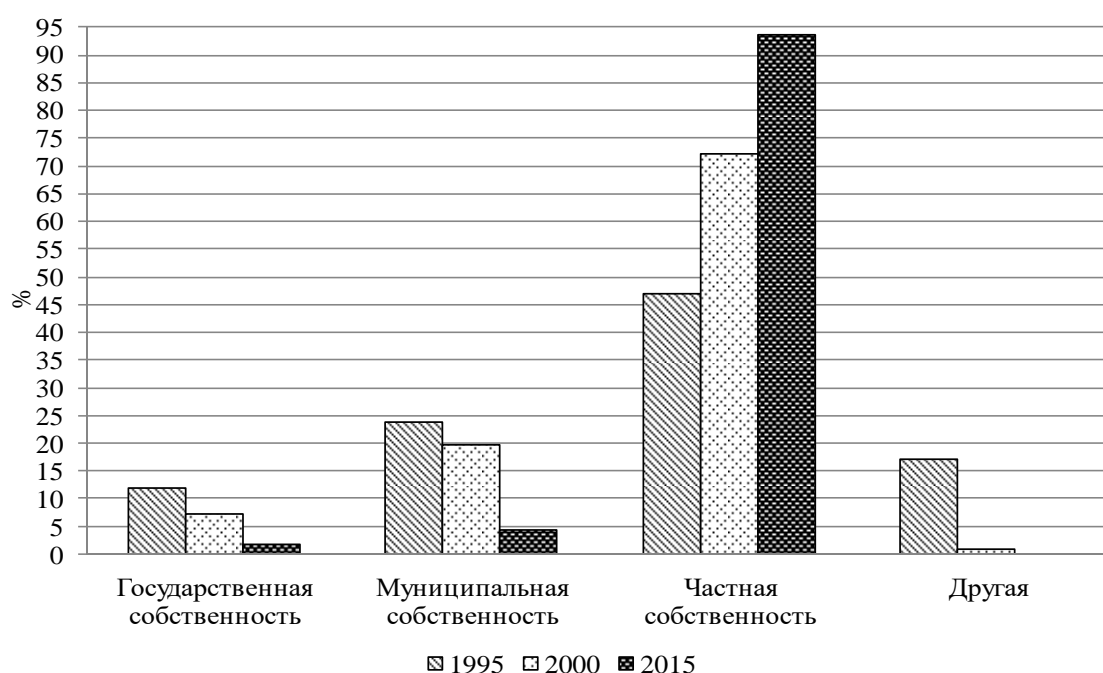


Рис. 1 – Распределение жилищного фонда Оренбургской области по формам собственности в 1995 г., 2000 г., 2015 г. [4].

Снижение доли муниципальной собственности в структуре жилищного фонда области за период 1995 – 2015 гг. составило 19,4%, государственной собственности – 10,3%, увеличение доли частной собственности 46,7% (на 99,2 п.п).

При приватизации государственного жилья предполагалось, что смена формы собственности автоматически приведет к формированию нового института эффективного собственника. Однако решить проблему преобразования отношений собственности (появления эффективного собственника) пока не удалось.

В отличие от принятого в мировом сообществе правила для объектов жилой недвижимости «один объект – один владелец», в России сформировалась новая форма собственности в многоквартирных домах – частно-коллективная. Так, квартира находится в частной собственности, а элементы благоустройства (лифты, вывоз мусора, охрана, содержание коммуникаций) – в общем пользовании. Возникает необходимость либо соглашений и сотрудничества между собственниками, либо принуждения к исполнению

общих обязательств. Такой вид собственности, по мнению исследователей, является неэффективным и не имеет прецедентов в мировой практике.

Последствия сложившегося положения выражаются в несовпадении личного и общественного интересов, что приводит к возникновению проблемы коллективных действий. В данном случае суть этой проблемы состоит в том, что содержание жилищной инфраструктуры, находящейся в коллективной собственности владельцев квартир, требует, во-первых, материальных затрат и, во-вторых, затрат времени и усилий на участие в обсуждении проблем жилого дома, принятии коллективных решений и контроля их исполнения.

Формирование института эффективных собственников проходило через создание товарищества собственников жилья (ТСЖ). Как показывает практика, самой большой проблемой в работе ТСЖ оказался организационный аспект. Каким бы высоким ни было самосознание собственника, собрать на общее собрание 100, 200, 300 человек задача невыполнимая. Жилищный кодекс РФ определил возможность заочного участия в общих собраниях. Однако и этот механизм на практике с трудом исполняется. Собственники помещений в многоквартирных домах, несмотря на обязанность, возложенную на них жилищным кодексом, заняли сегодня весьма сдержанную позицию относительно своего участия в управлении домом.

Данную ситуацию можно объяснить рядом причин.

Во-первых, существует значительное социально-имущественное неравенство среди собственников многоквартирного дома, что негативно сказывается на выработке согласованных решений.

Во-вторых, непонимание собственниками жилья своей роли в процессе управления совместным имуществом многоквартирного дома. Коллективная собственность функционально более сложная, чем частная форма собственности, поскольку она опирается на определенный уровень солидарности совладельцев.

В-третьих, эффективный собственник, по мнению российских законодателей обязан:

- принимать участие в общих собраниях;
- участвовать в планировании, связанного с обслуживанием общедомового имущества;
- повышать уровень своей компетентности в сфере ЖКХ (то есть обладать юридическими, экономическими, инженерными, бухгалтерскими и др. знаниями);
- изучать новые технологии в ЖКХ и пр.

Добиться того, чтобы каждый собственник разбирался во множестве проблем многоквартирного дома, является утопией.

В четвертых, контроль со стороны жильцов носит лишь разовый, а не систематический характер.

Как показывает практика, формирование института эффективного собственника идет в основном по пути создания различных структур, которые бы осуществляли надзорные функции за деятельностью ТСЖ. Создается правление ТСЖ, куда должны быть включены представители дома, избираются старшие по подъезду, формируются советы дома, создаются общественные организации по защите прав жильцов. Кроме этого, созданы государственные органы, которые осуществляют контроль за управлением многоквартирными домами: жилищная инспекция, роспотребнадзор, управление жилищно-коммунального хозяйства города, прокуратура.

Однако эти меры не способствуют эффективному управлению многоквартирными домами, что подтверждается данными жилищных инспекций. Так, из года в год число жалоб со стороны жильцов многоквартирных домов только увеличивается.

На наш взгляд, наряду с совершенствованием института эффективного собственника необходимо значительно преобразовать институт управления.

Слабость института управления жилищной сферой можно доказать на основе данных о финансово-экономическом состоянии отрасли. Для подтверждения или отрицания данного утверждения применительно к ЖКХ используем данные, представленные в табл. 2

Таблица 2 – Показатели, характеризующие эффективность деятельности предприятий ЖКХ РФ [8]

Год	Сальдированный финансовый результат, млн. руб.		Удельный вес убыточных предприятий, %		Сумма убытка, млн. руб.		Рентабельность деятельности, %	
	раздел Е	раздел К. 70.32	раздел Е	раздел К. 70.32	раздел Е	раздел К. 70.32	раздел Е	раздел К. 70.32
2005	68826	-13595	53,8	57,9	31111	17083	5,3	-17
2010	343584	-2567	44,5	42,4	101139	8575	7,1	-5,3
2011	99860	-6635	45,3	40,0	264780	10427	6,4	-3,1
2012	91713	-3714	45,1	36,1	167402	9083	3,9	-3,2
2013	76603	-3353	49,5	33,7	251403	9350	4,4	-3,2
2014	24056	-5516	49,8	29,8	273164	13842	3,7	-1,0
2015	183309	-4249	51,1	28,0	242722	14218	5,0	1,2

Примечание: раздел Е «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» и раздел К. 70.32 «Управление эксплуатацией жилого фонда» выделены в соответствии с ОКВЭД.

Согласно данным, представленным в табл. 2, наблюдается снижение сальдированного финансового результата (прибыль минус убытки) по предприятиям, обеспечивающим такой вид деятельности, как производство и распределение электроэнергии, газа и воды, а по предприятиям, обеспечивающим управление эксплуатацией жилого фонда вообще наблюдаются убытки. На неэффективность функционирования указывают и остальные показатели. Так, доля убыточных предприятий в отчетном периоде составляет 51% и 28% соответственно. Вследствие неэффективного хозяйствования наблюдается низкая рентабельность по первой категории и убыточность по второй [3].

Обобщая сведения, представленные в таблице, можно сделать вывод, что переход к частной собственности не принес желаемого результата, и функционирование отрасли остается малоэффективным. Это еще раз подтверждает необходимость совершенствования модели управления жилищной сферой как на региональном, так и на федеральном уровнях [9].

Одним из направлений повышения эффективности института управления в ЖКХ является подготовка профессиональных кадров. В настоящее время наблюдается острая нехватка кадров среднего и высшего управленческих звеньев. Это связано с тем, что за последние десятилетия в стране возникло большое количество управляющих организаций в жилищной сфере (табл.3).

Так, в Жилищном кодексе РФ определен порядок управления многоквартирными домами: один дом – одна управляющая организация (в форме ТСЖ) или управляющая организация, объединяющая несколько домов (причем для этих организаций количество домов в управлении законом не установлено).

Таблица – 3 Количество управляющих организаций по регионам Приволжского округа, 2015 г.

Регионы	Кол-во УО	В том числе:		Площадь, м ² на 1 УО
		ТСЖ	УО	
Самарская область	1002	372	630	50723
Нижегородская область	1047	381	666	47594
Татарстан	1523	665	577	57045
Пензенская область	594	112	369	14255
Кировская область	520	140	380	15468
Пермский край	718	339	299	28996
Оренбургская область	380	175	156	24619

Большое количество созданных организаций, связанных с управлением многоквартирными домами за короткий период привело к большому дефициту управленческих кадров. В настоящее время в стране отсутствуют в достаточном количестве профессиональные учебные заведения для подготовки управленческих кадров сферы ЖКХ. Кроме того, в данной сфере нет профессиональных стандартов и квалификационных характеристик должностей руководителей и специалистов, необходимых для выполнения работ. Управленцы не обладают специальными знаниями и умениями, часто допускают ошибки в своей работе, что влечет к грубым нарушениям эксплуатации многоквартирных домов и отрицательным последствиям проживания собственников жилья [2].

По результатам проведенного исследования, направленного на необходимость осуществления институциональных преобразований в ЖКХ, можно сформулировать ряд выводов:

во-первых, несмотря на значительные преобразования, сфера ЖКХ остается убыточной отраслью, не обеспечивающей население качественными и дешевыми услугами;

во-вторых, попытки создания института эффективного собственника пока не увенчались успехом;

в-третьих, выявлено, что институт управления требует значительного совершенствования.

Литература:

1. Веблен, Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М.: Прогресс, 1984. С. 201-202.
2. Винокуров, В.А. Качество управления как фактор укрепления рыночных позиций предприятия / В.А. Винокуров // Стандарты и качество. – 2005. – № 12. – С. 21 – 25.
3. Воронина, В.М. Исследование тенденций развития российской системы жилищно-коммунального хозяйства / В.М. Воронина, Р.Г. Тваури // интернет-журнал «Науковедение». – 2016. – № 1. – С. 28-35.
4. Жилищное хозяйство в Оренбургской области: стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Оренбургской области. – Оренбург, 2016. – 128 с.
5. Кетова, Н.П. Овчинников В.Н. Институты развития в многоукладных экономиках периферийных регионов / Н.П. Кетова, В.Н. Овчинников. – Режим доступа: http://cyberleninka.ru/viewer_images/15770634/f/1.png.
6. North, D.C. Economic Performance Through Time // American Economic Review. 1994. Vol. 84. No.3. P. 359 – 368

- 7 Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.
- 8 Российский статистический ежегодник. 2016: стат. сб. / Росстат. – М.: 2016. – 725 с.
9. Чмышенко, Е.Г.. Клиентоориентированная модель управления жилищной сферой в регионе / Р.Г. Тваури, Е.Г. Чмышенко // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 6 (ч.2) . – С. 297-300.
10. Ясин, А.Г. Политэкономика реформы ЖКХ. – Режим доступа: <http://www.ru-90.ru/node/1173>.