

Фетисова Т.В.

Основы формирования новой системы управления жилищным хозяйством Республики Беларусь

Одна из важнейших особенностей жилищного хозяйства состоит в том, что потребности в услугах этой отрасли есть всегда и везде. Поэтому современное его состояние, с одной стороны, характеризуется непрерывным втягиванием и концентрацией в себе огромных ресурсов, с другой стороны, система управления этой сферой не способна рационально их использовать. В этой связи усиливается значение научной постановки и развернутого исследования проблем формирования эффективной системы управления жилищного хозяйства с целью стабилизации технологий рационального использования ресурсов с учетом особенностей рыночной экономики.

Жилищное хозяйство Республики Беларусь в организационном плане представляет собой сложную производственную структуру, объединяющую предприятия, организации и службы многих видов деятельности: ремонтно-строительные, производственные, снабженческие, транспортные, телевизионные хозяйства, обслуживающие жилищный фонд и входящие в систему управления жилищным фондом как его материально-техническая база.

Многосторонность жилищного хозяйства определяет специфику организации его финансов, в составе которых большую роль играют внутрисистемные отношения. Между жилищными организациями и вышестоящими органами формируются финансовые отношения по поводу различных отчислений от доходов жилищных предприятий. Эти отчисления на содержание вышестоящей организации определяются договором и в установленном размере перечисляются ей.

Основной комплексной услугой, оказываемой предприятиями данной отрасли, является техническое обслуживание жилищного фонда. Оно включает в себя: техническое обслуживание и ремонт жилищного фонда, элементов отделки ограждающих конструктивных элементов, санитарно-технического и иного оборудования, ограждающих конструктивных элементов, строительных конструкций, внутридомовых инженерных систем (тепловых, водопроводных и канализационных, электрических) и устройств, находящихся в общем пользовании, вспомогательных помещений и объектов благоустройства; подготовку вспомогательных помещений, инженерных систем, объектов благоустройства к эксплуатации в зимних условиях; вывоз бытовых отходов, содержание контейнеров и контейнерных площадок в соответствии с требованиями, отвечающими техническим и санитарным нормам; устранение повреждений в жилом помещении собственника (нанимателя), вызванных неисправностями инженерных систем или конструктивных элементов жилого дома, кроме неисправностей, возникших по вине собственника (нанимателя); обеспечение коммунальными услугами по договорам с другими организациями, оказывающими эти услуги; освещение общих мест пользования, содержание лифтов; санитарную уборку вспомогательных помещений и прилегающих территорий;

К концу 1980-х гг. в Республике Беларусь сформировалась структура организаций, занимающихся эксплуатацией жилищного фонда. Первичным её звеном выступают жилищно-эксплуатационные службы (ЖЭСы) или аналогичные, но именуемые иначе, структуры, ответственные за содержание жилых зданий и сопутствующей им инфраструктуры. В столице и крупных городах республики в административных районах действуют жилищно-ремонтные эксплуатационные объединения (ЖРЭО), в которые входят жилищные службы. Замыкают

административную цепочку управления, подчиняющиеся Министерству жилищно-коммунального хозяйства.

Областные управления жилищного хозяйства, Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь выступают в качестве руководящих штабов по координации работы и определению целей и задач, обеспечивают стратегическую линию развития отрасли. Основной задачей деятельности ЖРЭО является обеспечение содержания и сохранности жилищного фонда, надлежащего его использования, контроль за соблюдением жильцами правил содержания и пользования жилыми и нежилыми помещениями и придомовой территории. Конечными исполнителями функций по проведению технического обслуживания жилищного фонда являются ЖЭСы – дочерние предприятия или филиалы ЖРЭО.

Таким образом, ЖРЭО выполняет функции организации и планирования, а ЖЭС фактически исполняет обязанности по техническому обслуживанию жилищного фонда. Однако в данном положении существуют определенные противоречия, связанные с нечетким разграничением функций жилищных объединений и служб. Например, текущие ремонты (в частности, кровельные работы) выполняют ЖРЭО по заявкам, поступившим от ЖЭС, так как последние не имеет кровельщиков.

ЖЭС в силу своей слабой оснащенности многое не может выполнить. Поэтому происходит так называемое «перетягивание» производственных функций от ЖЭС к ЖРЭО. Следует отметить, что это противоречит общей тенденции повышения роли и ответственности жилищных служб. Ведь в 1998 г. принято решение Мингорисполкома о придании жилищно-эксплуатационным службам статуса юридического лица. Тем самым преследовалась цель расширения полномочий ЖЭСов в обслуживании населения и снижении их дотационности. Однако современная политика жилищных объединений противоречит этому решению и направлена на централизацию всех финансовых средств, в том числе комиссионных сборов по договорам, которые ЖЭСы ранее заключали самостоятельно. Иначе говоря, в действительности ЖЭСы мало получили самостоятельности.

Анализ показал, что в системе взаимоотношений ЖРЭО и ЖЭС сложилось противоречие: конечный поставщик услуг – ЖЭС, а доходы централизует ЖРЭО. Отдельные руководители жилищно-коммунальной службы это противоречие объясняют так: централизация финансов в условиях их недостатка и неспособности некоторых ЖЭС грамотно работать в условиях хозяйственного расчета является методом повышения эффективности использования средств. В определенной мере с этим можно согласиться, но дело-то оно не решает. А дело в низком образовательном и профессиональном составе кадров, общем уровне руководства ЖЭСов. На наш взгляд, это не проблема для Республики Беларусь. Она превратилась в проблему только потому, что не решалась десятилетиями.

Заслуживает нашего внимания проблема производства и поставки населению коммунальных услуг. В настоящее время предоставление коммунальных услуг населению осуществляется коммунальными предприятиями при посредничестве жилищных. ЖРЭО заключают договоры непосредственно с коммунальными предприятиями, а ЖЭСы заключают договор найма или техобслуживания с населением. Прямой договор между поставщиком и нанимателем (или владельцем) жилого помещения заключается в случае наличия у последнего приборов учета потребляемых ресурсов.

В этих договорах между ЖЭС и жильцами присутствуют лишь самые общие нормы о поставке коммунальных услуг, причем ответственная за поставку коммунальных услуг сторона – ЖРЭО – в договоре не фигурирует. Таким образом, правовая основа предоставления населению коммунальных услуг практически отсутствует. В результате коммунальные службы не заинтересованы сокращать

убытки, так как они не несут ответственности в соответствии с требованиями организованного потребителя.

По нашему мнению, решением данной проблемы может быть, прежде всего, развитие договорных отношений, конкретизация функций и обязанностей каждого участника процесса производства, поставки коммунальных услуг. В этой связи разумно было бы принять решение о выводе поставщиков коммунальных услуг на прямые договора с населением, а также разработать положение, стимулирующее установку индивидуальных приборов учета потребленных коммунальных услуг за счет средств жильцов.

Проведенный анализ выявил ряд проблем, вызванных несовершенством организационной структуры и функциональных обязанностей в системе жилищного хозяйства Республики Беларусь. Во-первых, нет четкого разграничения функций ЖРЭО и ЖЭС. Так, производственные участки функционируют при ЖРЭО, а в ЖЭС есть аналогичные по специализации мастерские, но только менее оснащенные. Участки ЖРЭО решают задачи, которые ЖЭС самостоятельно не могут выполнить из-за отсутствия соответствующих специалистов и оборудования. Для решения данной проблемы, на наш взгляд, необходимо создать условия, чтобы ЖЭС могли брать на работу квалифицированных рабочих, владеющих несколькими специальностями. Но для этого необходимо хотя бы пересмотреть систему премирования. Централизованные производственные участки при ЖРЭО на некоторое время необходимо сохранить, но в дальнейшем их можно передавать наиболее успешно функционирующим ЖЭС.

Во-вторых, проблема координации управления процессом предоставления населению коммунальных услуг вызвана невысоким уровнем договорной базы в жилищной сфере. В ситуации перехода на прямые договора между жильцами и поставщиками увеличится контроль и качество поставляемых ресурсов. Кроме того, сейчас в Республике Беларусь нет единой структуры, отвечающей за тарифообразование и модернизацию жилищно-коммунального комплекса. По нашему мнению, в системе управления городским жилищным и коммунальным хозяйством должен присутствовать комплексный подход. Сложившаяся на сегодня практика руководства Управления жилищного хозяйства, Управления коммунального хозяйства, Управления энергетики и городского хозяйства приводит к «размыванию» ответственности и исполнительской дисциплины за результат предоставления услуги. В связи с этим было бы полезно создание в городе единой структуры, управляющей всем комплексом жилищно-коммунального хозяйства и полностью отвечающей за свою работу.

С учетом опыта городов Москвы, Санкт-Петербурга и Киева такую структуру можно создать на базе объединения Управления энергетики и городского хозяйства, Управления коммунального и Управления жилищного хозяйства. Ее можно назвать Главным управлением или Комитетом городского хозяйства Мингорисполкома. При ее создании следует ликвидировать дублирующие функции и штаты в Комитете экономики и Комитете архитектуры и градостроительства. Таким образом, возможны следующие варианты реформирования системы управления жилищно-коммунальным хозяйством.

Вариант 1. Консервативный. Этот вариант не предусматривает структурных изменений в системе. Главная его цель – устранение дублирования в работе системы жилищного хозяйства, более четкое определение функциональных обязанностей составляющих ее звеньев. В результате:

- четко разделяются функции. Так, ЖРЭО выполняет функции заказчика и технадзора на капитальный ремонт и текущее содержание жилья. ЖЭС является подрядчиком по текущему ремонту и текущему содержанию жилья;

- четко разграничиваются функции в области организации абонентских служб и платежей между ЖРЭО, ЖЭС и расчетно-вычислительным центром;
- устраняется дублирование методологических функций между Управлением энергетики и городского хозяйства и Главным производственным управлением жилищного хозяйства.

При реализации 1 варианта устраняются лишь основные дублирующие функции в Управлении жилищного хозяйства, ЖРЭО и ЖЭС и он не дает ни серьезного экономического, ни организационно-управленческого эффекта. Иначе говоря, консервирует неэффективность современной системы управления и деятельности жилищного хозяйства.

Вариант 2. Либеральный. Данный вариант предусматривает значительное сокращение аппарата Главного производственного управления жилищного хозяйства Мингорисполкома – до 70%

Этот орган управления наделяется следующими важнейшими функциями:

- перспективного развития отрасли;
- реконструкции и модернизации территорий сложившейся застройки;
- надзора за техническим содержанием жилищного фонда, качеством предоставления населению коммунальных услуг, проведением капитальных ремонтов.

Функции ЖРЭО остаются прежними, но численность аппарата управления в ЖРЭО сокращается на 20%. В то же время ЖЭСы, как службы, ближе всего стоящие к техническому обслуживанию жильцов, но в настоящее время слабые в организационно-кадровом отношении, укрепляются подготовленными кадрами (при существующих штатах) из числа сокращенных работников Управления жилищного хозяйства и жилищных объединений.

Либеральный вариант реформирования позволяет достичь определенного экономического эффекта за счет: сокращения численности аппарата Главного производственного управления жилищного хозяйства и жилищных объединений, в итоге сокращение расходов на оплату труда с начислениями на фонд заработной платы;

Полученный эффект можно направить на укрепление материально-технической базы жилищных служб. Таким образом, этот вариант предоставляет определенные организационные и технические возможности для улучшения работы жилищных служб на самом нижнем уровне.

Вариант 3. Радикальный. На базе Главного управления жилищного хозяйства и Управления энергетики и городского хозяйства создается Комитет городского хозяйства. Ему передаются функции и частично необходимые штаты (25 – 30%) из Управления жилищного хозяйства, а также дублирующие функции и штаты из Комитета экономики.

Комитет городского хозяйства наделяется следующими важнейшими функциями:

- органа управления Мингорисполкома жилищными и коммунальными предприятиями;
- перспективного развития отрасли и реализации коммунальных программ;
- методологической;
- реконструкции и модернизации территорий сложившейся застройки города;
- надзора за техническим содержанием жилфонда и предоставлением коммунальных услуг, проведением капитальных ремонтов.

В районе на базе ЖРЭО создается унитарное предприятие «Управление районного хозяйства (и строительства)». Оно структурно включает в себя действующие ныне в Администрации района отделы соответствующего профиля и подчиняется Администрации района и Комитету городского хозяйства Мингорисполкома. В таком

случае «Управление районного хозяйства (и строительства)» берет на себя функции заказчика по всем видам работ и коммерческого строительства в районе (жилье, рестораны, кафе, теннисные корты и т.д.). В состав таких Управлений можно включить и предполагаемые районные отделы капитального строительства.

Административно-управленческий аппарат реорганизуемого в УП «Управление районного хозяйства (и строительства)» ЖРЭО, как и в варианте 2, сокращается на 20%.

Как уже отмечалось, УП «Управление районного хозяйства и строительства» включает в себя и действующие ныне в Администрации района отделы соответствующего профиля. Это открывает возможность передачи их из Администрации в данное унитарное предприятие полностью или частично, но в любом случае позволяет уменьшить нагрузку на бюджет.

На наш взгляд, это наиболее перспективный вариант реформирования ЖКХ. Он устраняет дублирование функций, сокращает звенность, упрощает и повышает управляемость отраслью, дает серьезный экономический эффект, детализирует и повышает ответственность кадров, усиливает роль Администраций районов, открывает возможность коренного улучшения работы отрасли. Однако реализовать радикальный вариант можно только в случае изменения существующей правовой и нормативной базы на республиканском уровне. Дело в том, что он затрагивает не только основы управления жилищно-коммунальным хозяйством, но также структуру и штаты городских и районных органов исполнительной власти. Понимая невозможность для Мингорисполкома самостоятельного осуществления радикального варианта, мы бы предложили просить согласия директивных органов на эксперимент в Минске в 2004 г. При невозможности проведения такого эксперимента более предпочтительным становится «Вариант 2. Либеральный».

В заключение хотелось бы отметить, что ключевой проблемой реформирования жилищного хозяйства Республики Беларусь является совершенствование системы управления отраслью. Основными мероприятиями в данном направлении является разграничение функций управления и хозяйствования в жилищной сфере, а также переход на договорные отношения собственников (нанимателей) жилого помещения и предприятий, предоставляющих коммунальные услуги.