

РАЗВИТИЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

DEVELOPMENT OF HOUSING AND COMMUNAL SPHERE IN EUROPEAN COUNTRIES

К. А. Иванов,
аспирант

Во многих европейских странах местные органы власти в значительной мере независимы от центрального руководства страны и более зависимы от населения, которое их избирает. В условиях западной жилищно-коммунальной системы могут работать как частные, так и государственные фирмы. В многоквартирных домах наиболее часто управленческие решения принимаются в рамках объединения жильцов – юридического лица, а исполнение решений доверяется профессиональным управляющим организациям на основании договоров. Имеет место отказ от вертикально интегрированных отраслевых монополий с государством в роли собственника и поощрение конкуренции.

In many European countries, local authorities are largely independent of the central powers of the country and more dependent on the population that elects them. In the western housing and communal system, both private and public firms may work. In apartment buildings, management decisions are most often made within the framework of an association of tenants (a legal entity), while execution of the decisions are entrusted to a professional management companies under contracts. State-owned vertically integrated industry monopolies are rejected, competition is encouraged.

Dans de nombreux pays européens, les autorités locales sont largement indépendantes de la direction centrale du pays et plus dépendantes de la population qui les élit. Dans le système occidental du logement et communal, à la fois peut travailler des entreprises privées et publiques. Dans les immeubles d'habitation, des décisions de gestion le plus souvent sont faites dans le cadre de l'association des locataires (une entité juridique) mais l'exécution des décisions est confiée à une société de gestion professionnelle au titre du contrat. On rejette des monopoles de l'industrie verticalement intégrés lesquelles l'Etat est le propriétaire ; on encourage la concurrence.

In vielen europäischen Ländern, lokalen Behörden sind weitgehend unabhängig von der zentralen Führung des Landes, sondern immer abhängiger von der Bevölkerung die sie wählt. In der westlichen Kommunalsystem, können nicht nur öffentliche sondern auch private Unternehmen arbeiten. In Mehrfamilienhäusern am häufigsten Managemententscheidungen werden im Rahmen des Vereins von Mieter als eine juristische Person gemacht, aber Ausführung der Entscheidungen wird professioneller Managementgesellschaften im Rahmen von Verträgen betraut. Vertikal integrierte industrielle Monopolen mit der Staat als Eigentümer werden abgelehnt, sondern wird der Wettbewerb gefördert.

Ключевые слова: управление, коммунальное предприятие, государство, коммунальная услуга, тариф, ресурсы, многоквартирный дом.

Key words: management, communal enterprise, government, communal service, tariff, resources, apartment house.

Mots clefs: gestion, entreprise communal, gouvernement, services communaux publics, taux, ressources, immeuble d'appartements.

Schlüsselwörter: Verwaltung, Kommunalbetrieb, Behörden, Kommunalservice, Tarife, Ressourcen, Mehrfamilienhaus.

Придумывать и искать какой-то особенный путь развития ЖКХ в России – значит обречь население на беспочвенные экономические эксперименты. Надо использовать то позитивное, что в достаточной мере имеется в нашем распоряжении. Нельзя цепляться за отжившее прошлое. Путь реформ ЖКХ во многом может быть обогащен тем опытом, который хорошо прижился в Западной Европе и на основании которого население этих стран отличается от нас высоким уровнем благосостояния.

Да, чтобы значительно изменить положение в ЖКХ, нам нужны и политические изменения. В указанных странах местные органы власти имеют другие полномочия и права, нежели в Российской Федерации, и они могут более эффективно заниматься решением проблем ЖКХ. Эти органы в значительной мере более независимы от центрального руководства страны и более зависимы от населения, поскольку жители местных территорий их избирают. Да, и у них не хватает средств, и задачи, передаваемые в местное самоуправление, не обеспечиваются в достаточной мере финансами, но в его распоряжении больше, чем у наших администраторов, инструментов по поиску денег и по их привлечению. Действуют незыбле-

мые законы, в том числе по налогам, носящие стимулирующий характер. Местное самоуправление не аполитично. Мэр является не только хорошим управленцем, но он, прежде всего, – политик. Действует этот политик в условиях демократии и рынка.

Рассмотрим несколько примеров эволюции жилищно-коммунального хозяйства в странах Европейского сообщества.

Город Карлсруэ, триста тысяч населения, Германия.

Здесь, на юге Германии, не испорченной социалистическим экспериментом, есть, чему поучиться. Отличительной чертой города является наличие небольшого числа многоквартирных домов, преобладание индивидуального благоустроенного жилья, мягкий переход к пригороду с таким же индивидуальным жильем. В городе имеются и котельные, и ТЭЦ, и водозаборы, и иная коммунальная инфраструктура, так же как и у нас.

Коммунальное предприятие Карлсруэ является обществом с ограниченной ответственностью (ГмбХ), где доля муниципалитета составляет 70%, а 30% принадлежат известному в мире газовому кон-

церну «РУРгаз». Предприятие оказывает услуги по энергогазотепловодоснабжению от ТЭЦ и котельных до тепловых узлов в зданиях, жилых домах, а также другие услуги. На ТЭЦ образовано отдельное ГмбХ, в котором коммунальное предприятие имеет свою долю. Собственные котельные предприятия используются по требованиям ТЭЦ, через которую обеспечивается межрегиональная диспетчеризация и управление нагрузками. ТЭЦ руководит через свои требования и эксплуатацию¹.

В многоквартирном жилом доме на балансе предприятия находится оборудование теплового узла (водонагреватели, насосы и т.д.). Прибор учета, кстати, как весы, без которых невозможно даже заключить договор с жителем или потребителем, принадлежит также ему. Ставит эти весы (прибор учета тепловой энергии) предприятие за свой счет. Никакой ЖЭС, естественно, не стоит посредником между предприятием, оказывающим качественную услугу, и жителем.

В городе нет зимней, более высокой оплаты за тепловую энергию, и летней, более низкой оплаты. Оплата счетов равномерно распределена на весь год. Но вы можете себе представить, что они даже здесь умудрились создать оптовый рынок тепла. На сети теплоснабжения, в борьбе за лучшее и более дешевое предложение, производитель, крупный потребитель и организации по распределению совершают сделки по переменным во времени тарифам или ценам на узловых пунктах (к примеру, на тепловых пунктах). Значит, в Карлсруэ выработка тепла и электроэнергии, их транспортировка и распределение разделены в целях создания конкурентной среды и противодействия «загнивающему» монополизму.

Однако надо отметить и то, что в городе имеется не одно, а несколько коммунальных предприятий, и некоторые из них являются на 100% частными ГмбХ. Все они приспособлены к потребностям жителей, других потребителей услуг. Есть конкуренция. Потребитель, являющийся главным держателем денег, заключает договор с тем, с кем ему более выгодно. Тарифы для населения такие же, но не меньше, как и для других потребителей. Что такое перекосное субсидирование, в городе не знают.

Жители в многоквартирных домах города объединены в жилищные товарищества, которые избирают управляющего домом. Мы можем сравнить их товарищества с нашими совместными домовладениями и жилищно-строительными кооперативами. Управляющий как держатель и распределитель средств жителей, скажем, заказчик в нашем понимании, имеет права распоряжаться ими. Но он,

соответственно, и отвечает за деньги перед жителями. С управляющим заключается контракт. Никаких ЖЭСов, ЖРЭО как начальников над управляющим нет и быть не может.

Кстати, совместные домовладения получили широкое распространение во Франции и Великобритании, Испании и Польше. Там они получили название – кондоминиум, а в США это слово просто стало синонимом слов «жилище», «дом». Каждый восьмой(!) американец является участником «общественных жилищных ассоциаций», сорок два процента которых представляют собой кондоминиумы. И это в Америке, где очень широко развито строительство индивидуального жилья! В США насчитывается 150000 ассоциаций собственников, в них состоят 32 миллиона человек. Поражает и тенденция развития кондоминиумов, число которых с 1970 по 1990 гг. выросло почти в 60 раз².

Однако и в городе Карлсруэ есть что-то наподобие наших управляющих компаний, правда, сочетающее еще и функции Управления капитального строительства. Такое предприятие («Народное жилье») является тоже ГмбХ со 100% долей муниципалитета.

«Народное жилье» занимается новым капитальным строительством жилья и его инфраструктуры, эксплуатацией и ремонтом, модернизацией жилищного фонда и т.д. Опять же, в условиях их свободного рынка и в целях создания конкуренции не допущен монополизм только одной структуры. Такими услугами занимается еще много компаний с частным капиталом или со смешанным капиталом при участии муниципалитета.

В городе давно пройден этап опоры только на централизованные системы теплоснабжения. В конечном счете, жители или потребители, а не муниципалитет, делают свой окончательный выбор в пользу централизованного или децентрализованного снабжения. Решающим аргументом являются деньги не только на строительство, но и на эксплуатацию и ремонт в длительном аспекте. Если оказывается дешевле использовать централизованное теплоснабжение, принимается решение в его пользу, хотя известно, что централизованные системы сочетают многие серьезные недостатки, среди которых можно назвать нерентабельность, расточительность ресурсов, отставание технологий и быстрый износ, загрязнение окружающей среды, неудобство по отношению к потребителю и крайне медленное внедрение инноваций. Инструментом жителей для переговоров с муниципалитетом, коммунальными предприятиями или частными компаниями и для рассмотрения тех-

¹ Бюро экономического анализа. Локальные монополии и реформирование ЖКХ: перспективы применения механизма концессий. М.: ТВИС, 2009. – С. 112.

² См. там же. – С. 115.

нико-экономических обоснований и тарифов на услуги ЖКХ являются Союзы (ассоциации) владельцев жилья. Такие Союзы имеются в городах, германских землях, а на уровне страны они объединены в единую федерацию¹.

Тарифы устанавливаются не политиками, а коммунальными предприятиями самостоятельно. Поскольку они отражены в договорах с владельцами жилья и товариществами, то никому и в голову не может прийти, что предприятие может в одностороннем порядке повысить тариф. Если бы такое произошло, то потребитель немедленно бы подал иск в суд, и повышение тарифа было бы отменено.

Город Франкфурт-на-Одере. Германия.

Особенно интересно было выяснить, что же делалось в области создания региональных предприятий по теплоэнергоснабжению, коммунальных предприятий в федеративных землях Восточной Германии после объединения страны.

В договоре по объединению от 1990 года предусматривалось, что 15 крупных региональных энергетических комбинатов должны быть переданы частным предприятиям по энергоснабжению из Западной Германии. Имелась в виду необходимость внесения в развитие комбинатов огромных инвестиций для преодоления такого же отставания, которое допущено у нас. Однако руководство города Франкфурт-на-Одере справедливо усмотрело в таком решении центрального правительства, во-первых, ущемление своих прав, во-вторых, простую замену бывшей государственной монополии в лице комбината на другую монополию, но частную, в лице западногерманского энергетического концерна. Руководство города, зная о частных интересах концерна, посчитало, что для данного переходного этапа такое решение центрального правительства принесет много неоправданных сложностей, и его не выполнило. В конечном счете, вердикт суда был в пользу города. Это стало прецедентом положительного решения в пользу местных органов власти и по другим городам Восточной Германии².

Франкфуртское коммунальное предприятие вначале на сто процентов принадлежало муниципалитету. Структура его – холдинговая. Кроме тепла и электро-снабжения, предприятие взяло на себя газоснабжение, водоснабжение, канализацию и уборку мусора. Здесь утверждают, что создание многопрофильного предприятия с гибкой структурой позволяет добиваться «синергетических» эффектов (эффектов от

взаимодействия) в техническом, организационном и финансово-экономическом отношении.

Однако правила функционирования субъектов хозяйствования в Германии едины, и лучший опыт все больше приходит в города восточных земель. То положительное, что используется в городе Карлсруэ, к примеру, быстро реализуется и во Франкфурте-на-Одере. Муниципалитет со временем стал проводить политику привлечения инвесторов в долю коммунального предприятия. Подобными услугами также занимаются многие другие фирмы. В городе пошли еще дальше, когда в теплоэнергетическом секторе организовали функционирование ЭСКО (энергосервисная компания), которая стала предлагать потребителям с участием банковского капитала широкий спектр услуг в лизинг и кредит, самообеспечивая финансирование энергосберегающих мероприятий, принося потребителям и себе немалые дивиденды за счет синергетических эффектов.

Теплоснабжение в Германии выступает как часть профильного объединения предприятий, где имеются все формы организации предприятий от частного до общества с ограниченной ответственностью или акционерного общества. Муниципалитет владеет стопроцентной долей коммунальных предприятий или, в большинстве случаев, имеется смешанная форма переплетения их долей с долями частного капитала. Это, к примеру, хорошо видно из структуры собственности предприятий по снабжению электричеством (табл. 1).

Нетрудно заметить, что в семидесятимиллионной Германии 59,9% жителей, или свыше 40 миллионов человек, получают электричество от частных или смешанных компаний с участием частного капитала.

Таким образом, общественно-политические, социально-экономические и экологические цели можно, оказывается, объединить и решать через благоразумную производственно-экономическую политику. Тогда на задний план будет все больше отходить политизация того, что должно осуществляться хозяйственными методами. При первостепенном внимании к интересам потребителя, в то же время не теряются из виду в ходе хозяйственной деятельности и производственно-экономические требования по обеспечению доходности коммунальных предприятий на длительную перспективу.

Город Габрово. Болгария.

Типичный город средней величины. Здесь разработали программу по реформе ЖКХ с участием

¹ Бюро экономического анализа. Локальные монополии и реформирование ЖКХ: перспективы применения механизма концессий. М.: ТВИС, 2009. – С. 118.

² Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Логос, 2007. – С. 170.

Таблица 1

Структура собственности предприятий по снабжению электричеством, в %¹

Признак	Предприятия муниципальной собственности	Смешанные хозяйственные предприятия	Частные предприятия
Число предприятий	67,7	14,9	17,4
Площадь снабжаемых территорий	21,0	70,0	9,0
Число снабжаемых общин	16,0	74,5	9,5
Число жителей	40,1	54,1	5,8
Прямой отпуск электричества	34,0	59,1	6,9

внешних инвесторов. Согласно этой программе реализуются следующие мероприятия:

- 1) улучшение тепловой изоляции восьмидесяти процентов всех зданий (крыши, стены, подвальные перекрытия, окна, двери);
- 2) введение учета потребления и регулирование ресурсов, включая квартиры, во всех зданиях, которые подключены к централизованному тепло-водо-энергоснабжению².

Децентрализация теплоснабжения в 80% жилых домов с установкой, в целях экономии, новых отопительных котлов.

Многие страны Центральной и Восточной Европы, среди которых Чехия, Словакия, Словения, Венгрия, Польша, Эстония уже приняли новые энергетические законы в области ЖКХ и постановления, частично вытекающие из этих законов. Ядром нового законодательства является роспуск вертикально интегрированных отраслевых монополий с государством в роли собственника, а также поощрение конкуренции в рамках реформы структур управления ЖКХ с определением новой роли и задач государства, коммунальных и жилищных предприятий, теплоэнергоснабжающих организаций и потребителей. Изменилось также и предписывавшееся ранее субсидирование цен на энергию, услуги ЖКХ и их административное назначение и распределение. В целом, новые законы создают новые правовые рамки для производства, транспортировки и потребления энергии

и услуг ЖКХ. Они преследуют и более общие цели – надежность снабжения, бережное использование ресурсов, эффективная работа предприятий ЖКХ по энергоснабжению, рациональное использование энергии потребителями, улучшение жилищных условий граждан.

В целом можно сделать обобщенные выводы, что путь реформ ЖКХ во многом может быть обогащен также тем опытом, который хорошо прижился в Западной Европе, и на основании которого население этих стран отличается от нас высоким уровнем благосостояния. Чтобы значительно изменить положение в ЖКХ, нам нужны коренные изменения. В зарубежных странах местные органы власти имеют другие полномочия, права, нежели в Российской Федерации, и они могут более эффективно заниматься решением проблем ЖКХ. Они в значительной мере более самостоятельны от центрального руководства страны и более зависимы от населения, поскольку жители местных территорий их избирают. В условиях западной системы могут работать как частные, так и государственные фирмы. В мировой практике управления многоквартирными домами наиболее часто применяется подход, при котором собственники принимают управленческие решения в рамках созданного ими объединения – юридического лица, а исполнение решений доверяется профессиональной управляющей организации на основании договора.

В зарубежных странах, где сочетается сильный демократический общественный контроль, осуществляемый развитым гражданским обществом, эффективное администрирование, согласие населения на высокие налоги ради получения высоких социальных трансфертов и публичных услуг, участие государства и муниципалитетов в регулировании сферы ЖКХ более значительно, а требования к конкуренции – понижены. Иначе говоря, экономическая конкуренция отчасти замещается общественным контролем и политической конкуренцией. В странах, где такого комплекса благоприятных условий нет, конкуренция на рынке ЖКУ существенно сильнее.

Опыт передовых стран можно и нужно использовать при реформировании ЖКХ России, но брать из этого опыта самое лучшее, отбрасывая негативные факторы, то есть нужен глубокий анализ зарубежного опыта управления ЖКХ, а не слепое его копирование.

¹ Василенко И.А. Указ. соч. – С. 172.

² Там же. – С. 179.