ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕ

POWER AND GOVERNANCE IN SOCIETY

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ ЛИЧНОСТИ И ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА

УДК 332.87(470) *ГСНТИ 75.31*
ББК 65.441(2Рос)-18 *Код ВАК 23.00.02*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-1-6-12

И. В. Жукова
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 322511

Д. Г. Быкова
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Екатеринбург, Россия
AuthorID: 962832

АННОТАЦИЯ:
Цель. Исследовать трансформацию управленческих отношений между личностью и государством в системе капитального ремонта.
Методы. Системный анализ управленческой логики государственной политики в области приватизации и капитального ремонта жилья.
Результаты. На основе изучения реформ в сфере жилищно-коммунального хозяйства в РФ приведена этапизация государственной политики в сфере капитального ремонта. Анализ этапов изменения государственной политики в отношении капитального ремонта дополнен рассмотрением роли и возможностей личности влиять на эту политику.
Научная новизна заключается в изучении управленческой логики изменений в области жилищно-коммунального хозяйства со стороны потребителей: оценено влияние собственников жилья на изменение логики реформ.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
капитальный ремонт, ЖКХ, приватизация, собственник, траснформация отношений.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:
Инга Валерьевна Жукова, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620000, Россия, Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, inga-zhukova@yandex.ru

Дарья Георгиевна Быкова, кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия),
620000, Россия, Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, inga-zhukova@yandex.ru

© И.В. Жукова, Д.Г. Быкова, 2019

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Жукова И. В., Быкова Д. Г. Трансформация отношений личности и государства в системе капитального ремонта // Вопросы управления. 2019. № 1 (37). С. 6—12.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства России началось в первой половине 1990-х годов с создания новых органов управления этой сферой и приватизации жилищного фонда. Изменения, очередной значимый этап которых пришелся на 2013-2015 гг., сопровождаются появлением новых систем и институтов, укреплением роли собственника, возникновением института ответственного собственника и трансформацией характера взаимоотношений личности и государства. Появление новой системы капитального ремонта потребовало более активного участия граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, появления у собственников новых функций и компетенций. В статье предпринята попытка выделить этапы трансформации отношений личности и государства в системе капитального ремонта, готовность общества к этим изменениям и их концептуальные основы.

Для определения этапов изменения государственной политики в отношении капитального ремонта многоквартирных домов нами использован подход Т.И. Хаметова, Ю.О. Толстых, С.Н. Букина [1], которые выделяют пять этапов развития жилищно-коммунального хозяйства России. Капитальный ремонт как отдельный элемент системы ЖКХ, который со временем перерастает в самостоятельную систему, представляется возможным выделить только с третьего этапа развития жилищно-коммунального хозяйства России. Анализ этапов изменения государственной политики в отношении капитального ремонта будет дополнен рассмотрением роли и возможностей личности влиять на эту политику.

Первый подготовительный этап изменений государственной политики в отношении капитального ремонта многоквартирных домов осуществлялся в период с 2004 по 2010 гг. и характеризуется следующими основными направлениями: инвентаризация жилищного фонда и инфраструктуры, снижение издержек и привлечение инвестиций, создание Фонда содействия реформированию ЖКХ. В середине первого этапа трансформаций в отношении капитального ремонта многоквартирных домов был принят Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ: «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», который был направлен на создание правовых и организационно-экономических условий, стимулирующих органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления на разработку и выполнение региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов. Субъекты-разработчики таких программ при выполнении всех предусмотренных законом условий имели право претендовать на получение финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ [2, с. 15]. Реализация региональных адресных программ по проведению капитального ремонта не была возможна без участия самих жителей. Многоквартирный дом был включен в адресную программу по проведению капитального ремонта при соблюдении следующих условий:

1) самостоятельный выбор собственниками способа управления многоквартирным домом посредством товарищества собственников жилья либо управляющей организации;

2) принятие общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решения об участии в адресной программе по проведению капитального ремонта;

3) принятие общим собранием собственников решения о софинансировании капитального ремонта не менее чем в пятнадцатипроцентном размере общего

объема средств, предоставляемых на проведение капитального ремонта.

Всего в 2008 году, по данным Фонда содействия реформированию ЖКХ, капитальный ремонт был проведен в 25 624 домах [3], что составляет 2,5 % жилищного фонда Российской Федерации. Отметим, что полученные результаты органично вписываются и в целом прогнозируемы с точки зрения отношения людей к инновациям по типологии Е. Роджерса [4, с. 362-364]. «Новаторы» открыты новому, готовы внедрять новшества в свою практическую деятельность, их численность составляет порядка 2,5 % коллектива. До окончания первого подготовительного этапа изменений, за два последующих года, к региональным адресным программам присоединились еще более 85 тысяч домов, а именно, если следовать типологии Е. Роджерса, «энтузиасты», лидеры мнений.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на подготовительном этапе в систему капитального ремонта вошли только те собственники, которые были открыты инновациям, проявляли самостоятельность, принимали решения и готовы были нести дополнительное бремя расходов за эти решения. На данном этапе реализации государственной политики в отношении капитального ремонта было положено начало формированию так называемого «института ответственных собственников».

Анализ ситуации на уровне многоквартирного дома с учетом утвержденного порядка проведения общих собраний собственников, решение которых принимается простым или квалифицированным большинством голосов [5, с. 46], позволяет сделать вывод о том, что в этих многоквартирных домах есть свои «новаторы» и «энтузиасты», которые изучили новую нормативно-правовую базу и инициировали проведение общих собраний в своих домах. Можно предположить, что если бы изменение государственной политики на подготовительном этапе было остановлено, то через какое-то время к региональным адресным программам присоединилось бы и «позднее большинство» домов, однако формирование системы капитального ремонта продолжилось, появились новые изменения, в которые вовлеклись «новаторы» и «энтузиасты». Их потенциал, самостоятельность и открытость изменениям были использован на третьем этапе изменения государственной политики в отношении капитального ремонта многоквартирных домов.

Также на первом этапе были заложены основы финансирования капитального ремонта. Дополнительно к механизму софинансирования, доступному при наличии инициативы собственников, была установлена ежемесячная плата за капитальный ремонт, которая утверждалась решением общего собрания или органом местного самоуправления, как например, Постановлением Администрации города Екатеринбурга [6].

На втором этапе (2010-2013 гг.) изменений государственной политики в отношении капитального ремонта были заложены правовые основы современной системы капитального ремонта путем включения в Жилищный кодекс РФ нового раздела «Организация и проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах». Указанные изменения предусматривали создание во всех субъектах Федерации региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов и формирование фондов капитального ремонта собственниками этих домов [5, с. 168, 178]. Обязательные взносы на капитальный ремонт в дальнейшем должны были перечисляться не управляющим компаниям и товариществами собственникам жилья, как это было ранее, а в фонд капитального ремонта. На этом этапе к региональным адресным программам по проведению капитального ремонта продолжили подключать-

ся дома. Фактически на данном этапе были закреплены те изменения в отношениях личности и государства, которые были заложены на первом этапе, а именно: характер этих взаимоотношений стал менее патерналистским, коллектив совместно проживающих граждан был наделен реальным правом принимать решения для улучшения состояния общего имущества и возможностью их реализовывать.

Третий этап (2013 – по настоящее время) развития системы капитального ремонта предусматривал переход обязательств финансирования его проведения к собственникам квартир и создание региональных систем капитального ремонта, которое включало следующие этапы:

1. принятие региональных нормативно-правовых актов, конкретизирующих положения Жилищного кодекса по вопросам проведения и финансирования капитального ремонта многоквартирных домов;

2. разработка региональной программы капитального ремонта многоквартирных домов;

3. создание некоммерческой организации – регионального оператора, отвечающего за капитальный ремонт тех многоквартирных домов, в которых не был открыт специальный счет;

4. утверждение минимального размера взноса на капитальный ремонт и формирование фондов капитального ремонта по каждому многоквартирному дому;

5. проведение собственниками помещений или региональным оператором капитального ремонта многоквартирных домов в соответствии с региональной программой [7, с. 4].

Следует подчеркнуть, что вопрос финансового обеспечения капитального ремонта является первичным по отношению к вопросу организации его проведения. Поскольку финансирование проведения капитального ремонта осуществляется из средств собственников, собственникам была предоставлена возможность выбора способа формирования фонда капитального ремонта: на общем счете регионального оператора или на специальном отдельном счете дома [5, с. 170]. Первый способ действует для всех собственников по умолчанию, а для открытия специального счета собственникам необходимо принять решение на общем собрании. При этом, если собственники выбирают способ формирования фонда капитального ремонта на специальном счете, то они одновременно берут на себя ответственность за самостоятельное решение вопросов по организации начислений, проведению капитального ремонта, включая контроль хода выполнения работ, ведения претензионно-исковой работы, обслуживания специального счета и др. В 2014 году собственникам было предоставлено всего несколько месяцев для проведения общих собраний и открытия специальных счетов, однако 8,1 % [8] домов успели принять и реализовать такое решение, то есть «новаторы» и «энтузиасты», которые разобрались в новой системе капитального ремонта и провели общие собрания собственников. При этом значительная часть собственников выразила сопротивление изменениям и негативное отношение к реформе: собираемость взносов на капитальный ремонт в декабре 2014 года составила чуть более 65 % [8], что, соответственно, позволяло реализовать программу капитального ремонта примерно на таком же уровне. По мнению исследователей сферы ЖКХ, у потребителей исторически сложилось отношение к оплате жилищно-коммунальных услуг «не как к оплате за приобретаемый им товар, а как к налогам, которые надо платить, не задумываясь о том, на что расходуется внесенная оплата» [9, с. 8]. Изменения государственной политики в отношении капитального ремонта многоквартирных домов были направлены, в том числе, и на то, чтобы поменять такое отношение к оплате

жилищно-коммунальных услуг и роли собственника в этой сфере.

Таким образом, в развитии системы капитального ремонта можно выделить три этапа, на каждом из которых постепенно менялась роль собственника, и вовлекалось все большее число граждан России. Взаимоотношения личности и государства в сфере жилищно-коммунального хозяйства и, в частности, в рамках системы капитального ремонта стали менее патерналистскими. Государство возложило на собственников дополнительную обязанность по финансированию капитального ремонта, однако при этом предоставило возможности и механизмы для самостоятельного решения вопросов на уровне своего дома. Техническая и организационная сложность вопросов в сфере капитального ремонта требует от собственников достаточно высокого уровня компетенций в этой сфере, умения взаимодействовать с коллективом и затрат личного времени. Использование этих активов, безусловно, позволяет решать вопросы дома, добиваться видимых результатов, улучшая условия своего проживания. В этом смысле выбранный вектор изменения отношений личности и государства обладает высоким потенциалом и позволяет вовлекать все большее число людей в управление, пусть и на уровне только своего дома. Дальнейшему распространению этих тенденций будет способствовать информационная открытость региональных операторов и повышение компетенций собственников в сфере жилищно-коммунального хозяйства благодаря появлению новых форм и возможностей обучения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хаметов Т.И., Толстых Ю.О., Букин С.Н. Анализ этапов развития жилищно-коммунального хозяйства России и особенностей правового регулирования капитального ремонта // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 2. С.2

2. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйств: Федеральный закон от 21 июля 2007 года №185-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/

3. Ключевые показатели эффективности деятельности государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства за 2009 год [электронный ресурс]. URL: http://fondgkh.ru/workresult/cat/klyuchevyie-pokazateli-effektivnosti/ (дата обращения 04.11.2018).

4. Литвинюк А.А. Организационное поведение: учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт. 2014.

5. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 года №188-ФЗ [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/

6. Об установлении ставок платы за жилое помещение: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 21 июня 2012 года № 2674 [электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/

7. Капитальный ремонт многоквартирных домов : решения и действия собственников жилья : Методическое пособие / под общ. ред. И.В. Генцлер. М.: Институт экономики города. 2016.

8. Реформа ЖКХ [электронный ресурс]. URL: https://www.reformagkh.ru/analytics#overhaul-section (дата обращения: 04.11.2018).

9. Справочник современного инженера жилищно-коммунального хозяйства / под. ред. Л.Р. Маиляна. Ростов-на-Дону: Феникс. 2009.

TRANSFORMATION OF RELATIONS BETWEEN PERSON AND STATE WITHIN THE CAPITAL REPAIRS SYSTEM

I. V. Zhukova
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

D. G. Bykova
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ekaterinburg, Russia

ABSTRACT:
Purpose. To explore the transformation of managerial relationship between the person and the state within the system of capital repairs.
Methods. Systematic analysis of managerial logic of public policy in privatization sphere and housing capital repair was used.
Results. Studying the basics of the reforms in the sphere of the utilities sector in the RF, the stages of the state policy changes within it were defined. The authors analyzed the stages of the state policy changes in relation to capital repairs and reviewed the person's role and his abilities to influence that policy.
Scientific novelty. Scientific novelty consists in the study of managerial logic of changes in the field of housing and communal services on the part of consumers. The impact of proprietors of habitation on the changes in the logic of reforms is assessed.

KEYWORDS:
major repairs, housing and communal services, privatization, proprietor, transformation of relations .

AUTHORS' INFORMATION:
Inga V. Zhukova, Cand. Sci. (History), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration and Political Technologies of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
66, 8th March str., Ekaterinburg, 620990, Russia, inga-zhukova@yandex.ru

Darya G. Bykova, Cand. Sci. (Economics), Senior Lecturer of the Department of Public Administration and Political Technologies of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia),
66, 8th March str., Ekaterinburg, 620990, Russia, Inga-ZHUKOVA@yandex.ru

FOR CITATION: Zhukova I. V., Bykova D.G. Transformation of Relations between Person and State within the Capital Repairs System // Management Issues. 2019. № 1 (37). P. 6—12.

REFERENCES

1. Khametov T.I., Tolstoy Y.O., Bukin S.N. Analysis of the stages of development of housing and communal services in Russia and features of the legal regulation of capital repairs // Modern problems of science and education. 2014. № 2. [Khametov T.I., Tolstykh Yu.O., Bukin S.N. Analiz etapov razvitiya zhilishchno-kommunal'nogo khozyaystva Rossii i osobennostey pravovogo regulirovaniya kapital'nogo remonta // Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya. 2014. № 2.] — (In Rus.)

2. On the Fund for Assistance to the Housing and Public Utilities Reform: Federal Law of 21 July 2007 № 185-FL [e-resource] // RLS ConsultantPlus. [O Fonde sodeystviya reformirovaniyu zhilishchno-kommunal'nogo khozyaystv: Federal'nyy zakon ot 21 iyulya 2007 goda №185-FZ // SPS Konsul'tantPlyus]. URL: http://www.consultant.ru/ — (In Rus.)

3. Key performance indicators of the state corporation – the Foundation for Assistance to

the Housing and Utilities Reform in 2009 [e-resource] [Klyuchevye pokazateli effektivnosti deyatel'nosti gosudarstvennoy korporatsii – Fonda sodeystviya reformirovaniyu zhilishchno-kommunal'nogo khozyaystva za 2009 god]. URL: http://fondgkh.ru/workresult/cat/klyuchevyie-pokazateli-effektivnosti/ (date of reference 04.11.2018) — (In Rus.)

4. Litvinyuk A.A. Organizational Behavior: A Textbook for Academic Baccalaureate. M.: Yurayt. 2014. [Litvinyuk A.A. Organizatsionnoe povedenie: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata. M.: Yurayt. 2014] — (In Rus.)

5. Housing Code of the Russian Federation: Federal Law of 29 December 2004 № 188-FL. [e-resource] // RLS ConsultantPlus. [Zhilishchnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 29 dekabrya 2004 goda №188-FZ // SPS Konsul'tantPlyus]. URL: http://www.consultant.ru/ — (In Rus.)

6. On setting rates of payment for residential premises: Resolution of the Administration of the City of Ekaterinburg of 21 June 2012 № 2674 [e-resource] // RLS ConsultantPlus. [Ob ustanovlenii stavok platy za zhiloe pomeshchenie: Postanovlenie Administratsii goroda Ekaterinburga ot 21 iyunya 2012 goda № 2674 // SPS Konsul'tantPlyus]. URL: http://www.consultant.ru/ — (In Rus.)

7. Overhaul of apartment buildings : decisions and actions of homeowners : Methodical manual / under total. ed. I.V. Gentzler. M.: Institute of Urban Economics. 2016. [Kapital'nyy remont mnogokvartir-nykh domov : resheniya i deystviya sobstvennikov zhil'ya : Metodicheskoe posobie / pod obshch. red. I.V. Gentsler. M.: Institut ekonomiki goroda. 2016] — (In Rus.)

8. Reform of housing and communal services. [e-resource] [Reforma ZhKKh]. URL: https://www.reformagkh.ru/analytics#overhaul-section (date of reference 04.11.2018). — (In Rus.)

9. Reference of the modern engineer of housing and communal services / under. ed. L.R. Mailyana, Rostov-on-Don: Phoenix. 2009. [Spravochnik sovremennogo inzhenera zhilishchno-kommunal'nogo khozyaystva / pod. red. L.R. Mailyana. Rostov-na-Donu: Feniks. 2009] — (In Rus.)