УДК 332.8

Е. С. Шомина

Жилищное просвещение в условиях реформирования системы ЖКХ

Рассматриваются основные направления и результаты изменений в жилищной сфере, затронувших интересы миллионов людей и ставших причиной острых социальных конфликтов. Особый акцент делается на необходимости активного развертывания жилищного просвещения — важнейшего инструмента, помогающего снять социальную напряженность, а также способствующего конструктивному участию граждан в улучшении жилой среды.

Ключевые слова: жилищная реформа, жилищное просвещение, жилищная демократия, гражданское участие.

E. S. Shomina

Residential Education Under Conditions of Housing and Communal Services Reorganizing

The main trends and the effects of changes in the housing sector which affected the interests of millions of people and became the cause of acute social conflicts are considered. Special emphasis is placed on the need for active deployment of residential education which is an essential tool to ease social tension and promote constructive public participation in improving of living environment.

Key words: residential reorganizing, residential education, residential democracy, public participation.

Сегодня в нашей стране идут несколько тесно взаимосвязанных реформ: *административная,* укрепляющая вертикаль власти и государственную целостность России; *местного самоуправления,* направленная на усиление значимости этого уровня публичной власти и ее приближение к гражданам страны, и *жилищная,* важнейшей составляющей которой является реорганизация системы *жилищного и коммунального хозяйства.* Все они меняют саму суть российского государства, переводя его из категории патерналистских и социальных в категорию рыночных.

Реформа жилищной сферы России предполагала изменение основных черт жилищной политики. Это касалось и системы обеспечения жильем, и системы жилищного и коммунального хозяйства: перенос ответственности за персональные жилищные условия с государства на самих граждан; поддержка только «социально незащищенных» групп жителей; приватизация жилищного фонда и формирование рынка жилья; создание рыночных отношений в системе управления жилищным фондом и его обслуживания. Однако реализация этой реформы идет крайне тяжело, а роль жителей попрежнему остается вне сферы внимания реформаторов. В результате взаимоотношения в жилищной сфере становятся все более конфликтными, а сами жилищные проблемы — все более острыми, масштабными и одновременно все более коррупционными и криминогенными.

Положения Жилищного кодекса предусматривают активное заинтересованное гражданское участие жителей в принятии решений относительно их недвижимости, что предполагает определенную правовую осведомленность в этих вопросах. Однако очевидная жилищная неграмотность населения еще более усугубляет негативные последствия реформы. В связи с этим особо остро встают вопросы о необходимости активного просвещения населения в области жилищной политики государства и подготовки для ЖКХ современных профессиональных кадров. Рассмотрим эти вопросы подробнее.

Трансформация собственности в жилищной сфере. За последние 20 лет в жилищной сфере произошла существенная трансформация прав собственности на имущество. В советский период, до 1990-х гг., около 90% всего городского жилищного фонда принадлежало государству, затем муниципалитетам (максимальное количество жилищного фонда принадлежало муниципалитетам в 1998 г. — 861 млн кв. м и достигало примерно 30%), а сегодня, в результате приватизации, до 85% всего жилищного фонда[1] стало частным [1]. Раньше государство (ведомство) и муниципалитеты были основными (и практически единственными) российскими домовладельцами, они единолично несли всё бремя ответственности за принадлежавший им (но не жителям) жилищный фонд. Сегодня в каждом муниципальном образовании есть множество собственников жилищного фонда, среди которых муниципалитет, собственность (в виде неприватизированных квартир) которого разбросана по тысячам зданий. Таким образом, жилищным фондом кроме муниципалитета владеют тысячи частных собственников — физических и юридических лиц.

Трансформация статуса жителей. Трансформация прав собственности не только лишила муниципалитеты жилищного фонда[2], но и наделила миллионы людей *статусом собственника* своей квартиры. Процесс приватизации был несложным и практически бесплатным, что позволило миллионам людей самого разного материального достатка стать собственниками. Однако эти новые собственники не всегда понимают последствия изменения своего статуса: вместе с возможностью распоряжаться этой собственностью на них легло и бремя ее содержания.[3] В случае введения налога на собственность, который должен базироваться на рыночной стоимости квартир, для многих собственников, получивших этот статус в процессе приватизации, наступят действительно тяжелые времена.

---

[1] Автор не рассматривает кооперативный жилищный фонд, который составлял примерно 10% жилищного фонда, а сейчас оказался практически «спрятанным» в частном жилищном фонде, поскольку жители выплаченных кооперативных квартир фактически становились их собственниками.

[2] До начала 1990-х гг. практически все жители городского жилищного фонда были квартиросъемщиками. В результате приватизации миллионы квартиросъемщиков стали собственниками своих квартир.

[3] Такая же проблема характерна и для Великобритании, где миллионы малоимущих семей, приватизировавших по льготным ценам муниципальные квартиры, сегодня не могут оплатить их содержание и ремонт (ремонт таких приватизированных квартир — одна из серьезных масштабных проблем в этой стране).

Кроме того, собственники обязаны не только повседневно содержать свои квартиры, но и заботиться об общем имуществе многоквартирного дома, что предполагает не только дополнительное финансовое бремя, но и иное, более бережное, отношение к нему (а это и крыша, и чердак, и стены, и лифт, и другая инженерная «начинка» многоквартирного здания). Все это, в свою очередь, требует иной жилищной культуры — культуры совместного проживания под одной крышей [2].

Появление новых собственников во многих случаях серьезно меняет «расклад сил» на уровне многоквартирного дома: во взаимоотношениях могут участвовать домовладелец, управляющая компания, поставщики услуг и сами жители, а также собственники и арендаторы нежилых помещений. При этом, говоря об управлении многоквартирными домами, особенно домами «смешанной собственности», нельзя подразумевать только одну группу жителей — собственников жилья. Там могут жить собственники, приватизировавшие свои квартиры; собственники, купившие квартиры; наниматели муниципальных квартир; наниматели, снимающие у нанимателей муниципального жилья; наниматели, снимающие у собственников квартир; члены семей нанимателей; члены семей собственников; гости; бывшие члены семьи, которых не удалось выселить… У всех этих категорий разные роли и возможности влиять на свою среду проживания, а также разные права и обязанности, опыт и требования, возможности и знания. Вместе с тем, у всех жителей есть и общие интересы, которые могли бы служить важной объединяющей платформой. Это качество жилищных услуг, предоставляемых, как правило, управляющей компанией, а также коммунальных, многие из которых предоставляются единственным в городе (районе) монополистом.

Трансформация роли жителя — от «нахлебника» до «заказчика». И раньше, и сегодня все жители были потребителями жилищно-коммунальных услуг. Однако до 1992 г. они оплачивали лишь 10% от затрат, необходимых для обслуживания зданий. Финансирование осуществлялось главным образом из государственного (муниципального) «кармана».

Начиная с 1992 г. доля затрат в статье расходов самих жителей начала расти. К 2000-м годам она достигла половины, а сегодня — и 100% (исключением пока является Москва, которая дотирует жилищно-коммунальное хозяйство, причем чем больше квартира, тем большие деньги московского бюджета расходуются на ее содержание). Это значит, что жители теперь не только потребители, но и, прежде всего, *основные плательщики.* При этом к роли плательщика автоматически добавляются и роли заказчика и приемщика качества всех оплачиваемых жилищно-коммунальных услуг.

Более того, новые собственники обязаны принимать решения относительно управления своей недвижимостью, ее содержания и ремонта (и текущего, и капитального). Если раньше все решения принимал домовладелец (муниципалитет или государство в лице каких-либо своих структур), то сегодня они должны стать продуктом коллективной работы всех собственников — индивидуальных (владельцев отдельных квартир), муниципалитета (владельца неприватизированных квартир) и владельцев нежилых

помещений (магазинов, аптек, библиотек и т. д.). Однако на практике жители, как правило, не умеют ни заказывать, ни оценивать жилищно-коммунальные услуги. При этом роль жителей и масштаб их участия зависят не от законодательства, а от уровня вовлеченности в управление своей недвижимостью. Опыт разных стран показывает, что не столько важен кворум, сколько своевременная, честная и понятная информация, которая может помочь жителям принять наиболее оптимальное решение. Информирование жителей — одна из важнейших составляющих жилищного просвещения (термин — авт.).

Трансформация институтов ЖКХ. За последние годы произошла существенная трансформация всей системы управления жилищным фондом и его обслуживания. Если раньше потребители жилищных и коммунальных услуг имели дело только с государственными (ведомственными) или муниципальными жилищно-коммунальными службами, то сегодня к ним добавились десятки частных компаний, предоставляющих услуги по управлению домами, их обслуживанию и т. д. В связи с этим у жителей возникает новая задача — выбрать управляющую компанию, оценить ее опыт и компетенции и мн. др. А это, в свою очередь, лишний раз подчеркивает необходимость просветительской и образовательной деятельности в этой сфере.

Не менее сложная ситуация — и с выбором поставщиков, ибо даже если муниципалитеты и располагают несколькими поставщиками (например, тепла или воды), жители на практике не имеют права голоса и выбора.

Следует отметить, что в последнее время происходят трансформация роли муниципалитетов, изменение их функций и сфер ответственности. После приватизации жителями своих квартир и реформы местного самоуправления список полномочий в области жилищных отношений у муниципалитетов существенно сократился. Однако за ними сохранилась ответственность за содержание существующего муниципального жилищного фонда и управление им; организацию управления и содержание жилых зданий на территории муниципального образования в том случае, если собственники не сделали этого сами; организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, а также водоотведения и снабжения населения топливом.

Поскольку в жилищной сфере появилось множество новых «игроков», муниципалитетам стало сложнее решать жилищные проблемы. Часто возникает конфликт между ролями муниципалитета, например, хозяина муниципального жилищного фонда и публичной власти, несущей ответственность за комфорт жилой среды перед всеми жителями муниципалитетов. У муниципалитета появляются и новые роли: консультанта жителей при выборе управляющей компании, арбитра конфликтов, партнера при принятии решения по домам, где есть неприватизированные квартиры, контролера качества выполняемых работ, организатора совета многоквартирных домов и др. К тому же жители, привыкшие к многолетнему патернализму со стороны власти, продолжают ждать от нее конкретного решения жилищных проблем даже тогда, когда муниципалитет не несет (по закону — не может нести!) никакой ответственности. И здесь жилищное просвещение могло бы сыграть решающую роль во многих жилищных сюжетах.

Жилищное обучение и просвещение. Практически все отмеченные выше процессы предполагают гораздо большую активность, вовлеченность жителей в принятие решений относительно их подъездов и домов, а также микрорайонов и муниципалитетов в целом. И здесь необходима более активная гражданская позиция жителей, что, безусловно, требует новых знаний, навыков и соответствующих технологий самоорганизации.

Сегодня российское общество раскололось на несколько групп жителей:

~ тех, кого заботит качество среды проживания, включая состояние их дома, качество услуг и т. д., кто неравнодушен к своим жилищным условиям, состоянию домов и подъездов, качеству услуг (состоятельные люди, готовые решать все свои жилищно-коммунальные проблемы независимо от стоимости услуг; сменить адрес ради красивой и удобной среды проживания, усугубляя контрастную социальную микрогеографию городской среды, вкладывать свои силы, средства и время в улучшение своей среды, а также взять на себя заботы по управлению многоквартирным домом, в котором они живут); именно этой группе жителей, в первую очередь может быть полезным жилищное просвещение;

~ тех, кого не заботят никакие жилищно-коммунальные проблемы дома несмотря на то, что Жилищным кодексом предусмотрено их участие в решении этих проблем;

~ тех, кто не имеет физической возможности участвовать в данном процессе.

Сегодня Жилищный кодекс РФ стал своего рода социальным организатором, трансформирующим право на самоорганизацию в обязанность, что предполагает гораздо большую активность жителей и повышение объема знаний — и в экономике дома, и в сфере права, и в области межличностных отношений. В нашей стране, к сожалению, отсутствуют привычные для западного мира социальные организаторы, способные профессионально оказывать помощь жителям в процессах объединения, выработки коллективных решений и т. д.

Как показывает практика последних лет, отмеченных стремительным вхождением России в рыночные отношения, просветительство — процесс более гибкий и оперативный, а просветительские программы гораздо быстрее адаптируются к потребностям слушателей, изменению ситуации и законодательства. Поэтому необходимо уделить пристальное внимание сфере жилищного просвещения, в частности самостоятельной работе жителей в поисках необходимой информации, консультантов, единомышленников.

Программы просвещения, по нашему мнению, должны быть предназначены прежде всего для небезразличных жителей — волонтеров, активистов, чья работа в жилищной сфере направлена на улучшение жилой среды для себя, своих детей и близких и не предполагает получения заработка. Профессиональное обучение ориентировано на приобретение новых профессиональных навыков и компетенций и рассчитано на профессионалов, которых можно нанять на работу.

Профессионалы должны владеть знаниями о стандартах эксплуатации дома, экологических и экономичных технологиях. Их нужно обучать управлению недвижимостью и жилищно-коммунальным хозяйством. Управленец-профессионал в жилищной сфере должен владеть рядом социальных технологий: вовлечения, взаимодействия, консультаций, переговоров, изучения мнения жителей (простые регулярные опросы по оценке качества), разрешения конфликтов и жилищных (качественных) споров.

Учитывая ту роль, которую сегодня играют жители (в первую очередь, жители-собственники), в профессиональное обучение необходимо включить гуманитарные блоки: модели сотрудничества с жителями и стандарты взаимодействия с жителями-клиентами; подготовка и проведение собраний, технологии голосования и опросов и др. Из профессионального коммунального арсенала жителям должны быть понятны и доступны стандарты предоставления и качества услуг, механизмы оценки стандартов и качества, процедуры снижения платежей при несоблюдении качества предоставления услуг, стандарты раскрытия информации и т. д.

Гражданское общество и жилищное просвещение. Важной составляющей просветительской работы являются Организации жилищного движения (защита жилищных прав). Именно они в 2006 г. создали Сеть школ жилищного просвещения, в которую вошли 17 общественных организаций из Перми, Ярославля, Волгограда, Пскова, Нижнего Новгорода, Краснодара, Улан-Удэ, Томска, Москвы и ряда других городов.

За последние несколько лет Сетью школ жилищного просвещения и Российской ассоциацией в поддержку ТСЖ и ЖСК были успешно реализованы несколько сотен просветительских акций в разных городах России, разработаны новые технологии жилищного просвещения («Жилищные уроки» для школ, Жилищные праздники — День жителя и День квартиросъемщика, День ЖКХ и День соседей, — *Ярмарки ТСЖ*, *Студенческое правовое бюро* (НИУ ВШЭ, Нижний Новгород) и т. д. [3]. Подготовлены и изданы десятки просветительских материалов, в том числе *жилищные комиксы* для подростков и жилищные *сказки для малышей,* многочисленные современные материалы для активных жителей [4; 5].

Оставляет желать много лучшего профессиональная подготовка в системе ЖКХ. Однако если жилищное просвещение начинать со школ (и даже с детских садов, как, например, в Татарстане) и продолжать через такие просветительские программы, как «Все дома́», то их участники гораздо активнее будут идти в профессиональное обучение системы ЖКХ. Таким образом жилищное просвещение выполняет еще и важную профориентационную функцию.

Очень важной, открытой и действенной переговорной площадкой стала Российская общественная палата и в первую очередь ее Комиссия по местному самоуправлению и жилищно-коммунальной политике, которая совместно

с Российской ассоциацией в поддержку ТСЖ и ЖСК инициировала и провела 4 апреля 2012 г. специальные слушания по жилищному просвещению и жилищной культуре.

В 2013 г. во многих регионах России активно развернул свою деятельность Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ Контроль» [6]. Он взял на себя функции не только собственно контроля, но и жилищного просвещения граждан (в области правового регулирования в сфере ЖКХ, управления жилищным фондом, потребления жилищно-коммунальных услуг, а также информирования населения о мерах, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, в сфере жилищно-коммунального хозяйства).

Таким образом организации жилищного движения, ориентирующиеся на жилищное просвещение, становятся важнейшими помощниками жителей, городской и государственной власти, жилищного бизнеса. Особую значимость приобретают информационные, просветительские и профориентировочные проекты и программы, социальное партнерство и сотрудничество между организациями просвещения и образования, способствующие решению проблем, обусловленных современными трансформациями жилищной сферы в переходный к рыночной экономике период.

Литература

1. Регионы России. Социально-экономические показатели, 2001—2010 гг. // Федеральная служба государственной статистики: Официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138623506156 (дата обращения: 22.06.2013).
2. *Шомина Е. С., Кузнецов С. А.* Жилищная культура и жилищные праздники: Информационно-методическое пособие. Тверь: Научная книга, 2009. ISBN 978-5-904380-04-5.
3. Технологии жилищного просвещения: Важно. Полезно. Интересно: Методическое пособие / Науч. ред. Е. С. Шомина. Кострома; Нижний Новгород: Иван Сусанин, 2009.
4. Библиотека // Ассоциация некоммерческих организаций по содействию развития товариществ собственников жилья и жилищно-строительных кооперативов: Сайты. URL: http://www.tsg-rf.ru/library
5. За эффективное управление жильем по всей России! // Ассоциация некоммерческих организаций по содействию развития товариществ собственников жилья и жилищно-строительных кооперативов: Сайт. URL: http://www.tsg-rf.ru/jilprosvet_one_theme/237
6. ЖКХ Контроль: Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ: Сайт. http://gkhkontrol.ru/
7. Жилищное движение в современной России: Справочник / [Ред.-сост. Е. С. Шомина]. М.: Фонд «Новая Евразия», 2008.

8. Новости РТПП // Торгово-промышленная палата Российской Федерации: Сайт. URL: http://www.tpprf.ru/ru/news/about/
9. Проект «Развитие межрегиональной инфраструктуры поддержки жилищного просвещения при участии социально ориентированных некоммерческих организаций, работающих в жилищной сфере» // Ассоциация некоммерческих организаций по содействию развития товариществ собственников жилья и жилищно-строительных кооперативов: Сайт. URL: http://www.tsg-rf.ru/projects/4155 (дата обращения: 22.06.2013).
10. РАНЖ: Ассоциация нанимателей жилья [Электронный ресурс]. URL: http://www.ranj.ru (дата обращения: 22.06.2013).