УДК 338.465.4

Андрюшин Александр Александрович – начальник Управления жилищно-коммунального хозяйства и эксплуатации жилищного фонда администрации г. Хабаровска (г. Хабаровск). *E-mail: economy@khabarovskadm.ru*

А.А. Андрюшин
A.A. Andriushin

Проблемы государственного регулирования развития жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края

Статья раскрывает проблемы государственного регулирования развития жилищно-коммунального хозяйства России. Автором проанализированы полномочия Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ по реформированию сферы ЖКХ. Исследованы результаты хозяйственной деятельности в сфере ЖКХ Хабаровского края, а также нормативно-правовые акты по данному вопросу.

Предложены пути совершенствования регулирования в сфере ЖКХ Хабаровского края, суть которых заключается:

- в распределении хозяйственных и управленческих функций;

- в передаче предприятий ЖКХ в частную собственность;

- в определении объекта управления, субъектов, осуществляющих такое управление, и способов управления многоквартирными домами;

- в реформировании сферы ЖКХ путем оптимизации масштабов присутствия государства в этой сфере, также воспроизведение ее современного состояния как компактной системы, охватывающей имеющийся жилой фонд и то, что строится.

Problems of the state regulation of development of housing and communal services of the Khabarovsk territory

The article reveals the problems of state regulation of development of the housing and communal services of Russia. The author analyzes the powers of the Ministry of construction and housing and communal services of the Russian Federation on housing and communal services reform. We examine the results of economic activity in the housing sector of the Khabarovsk territory, as well as regulations on the matter.

The ways of improving the regulation in the sphere of housing and communal services of the Khabarovsk territory, the essence of which is:

- in the distribution of economic and administrative functions;

- transfer of the municipal utilities to the private ownership;

- in the determination of control object, subjects carrying out such management methods and management of the apartment buildings;

- reforming the housing sector through the optimization of the extent of state's presence in this area, and also creation its current status as a compact system covering the existing housing stock and what is being built.

Ключевые слова: *жилищно-коммунальное хозяйство, государственное управление, жилой фонд, реформирование сферы ЖКХ в Хабаровском крае.*

Keywords**:** *housing and communal services, public administration, housing, reform of the housing sector in the Khabarovsk territory.*

Жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ) – специфическая сфера государственного управления, деятельность которой регламентируется нормативно-правовыми актами различных отраслей права – административного, гражданского, жилищного, финансового и др. Эффективность функционирования указанной сферы народного хозяйства в значительной мере зависит от деятельности субъектов и методов регулирования и управления. В последнее время происходит реорганизация органов ЖКХ, переход предприятий ЖКХ из коммунальной собственности в частную. Как следствие, в системе управления сферой ЖКХ распределяются организационные и хозяйственные функции, а система ЖКХ воспроизводится по-новому.

Научно-теоретическими источниками статьи, кроме нормативной базы, стали труды известных отечественных и зарубежных ученых, которые посвящали свои работы, в частности, проблемам теории и практики совершенствования управления ЖКХ: З.С. Правивко, Л.А. Велихов, А.Г. Воронин, Т.М. Качала, В.П. Полуянов, Л.М. Чернышев, Ф.Г. Тахи-Заде и др. Особенности процесса управления изложены в работах П. Самуэльсона, К. Макконнелл, С. Брюса, П. Друкера, М.Х. Мескона и др. Вместе с тем следует заметить, что вышеуказанные работы касались только отдельных положений данной проблемы.

В процессе работы перед автором возникли *следующие задачи:* определение полномочий Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, исследования результатов хозяйственной деятельности в сфере ЖКХ, анализ системы нормативно-правовых актов для установления положительных черт в отечественной практике реформирования сферы ЖКХ.

Непосредственное управление сферой ЖКХ возложены на Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства России (далее – Минстрой), которое осуществляет свои полномочия в соответствии с Указом Президента РФ № 819 от 1 ноября 2013 г. [1]. Основными задачами Минстроя в сфере ЖКХ является формирование и обеспечение реализации государственной политики, приоритетными направлениями которой выступает ускорение реформирования отрасли без роста тарифов. Следует заметить, что это неотъемлемая составляющая стратегической программы развития Российской

Федерации, направленной на повышение жизненного уровня населения, обеспечение его качественным и комфортным жильем.

Причем, это касается не только существующего жилого фонда, но и жилого фонда, который только строится. Здесь речь идет об объединении в один предмет управленческого и регулирующего воздействия сфер строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Мы пришли к выводу, что Минстрой является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти по формированию и обеспечению реализации государственной жилищной политики и политики в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства. То есть государственное управление и регулирование охватывает значительный массив отношений – от выбора подрядчика до завершения строительства жилья и его дальнейшей эксплуатации.

Мы отмечали, что главной задачей государственной политики в сфере ЖКХ является реформирование отрасли, стратегия которой отработана на общегосударственном уровне. В 2010 г. утверждена ФЦП «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 – 2020 гг.», выполнение которой осуществлялось по следующим основным направлениям:

- организация эффективного управления в сфере производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг;

- углубление демонополизации жилищно-коммунального хозяйства, создание конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг; обеспечение безубыточного функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства;

- техническое переоснащение жилищно-коммунального хозяйства, использования энергетических и материальных ресурсов на производство жилищно-коммунальных услуг [2]. Эффективное управление жилищным фондом, прежде всего, предполагает децентрализацию и демонополизацию системы управления жилищным фондом, развитие конкуренции в сфере управления и обслуживания жилого фонда.

Управление жилищным фондом может осуществляться различными способами. Принципиальное деление жилого фонда по способам управления состоит в следующем:

1) жилищный фонд, который управляется органами местного самоуправления (здесь должен остаться только жилой фонд, который невозможно передать в управление частным организациям из-за отсутствия перспектив обеспечения рентабельной деятельности);

2) жилой фонд, управляемый частными компаниями, которым жилой фонд передается на конкурсной основе с определением количественной квоты;

3) жилищный фонд, находящийся в управлении объединений совладельцев жилья [3, с. 131 – 132].

Первоочередными мерами по повышению эффективности управления объектами ЖКХ являются:

- приватизация отдельных объектов ЖКХ при сохранении регулирующей роли государства как природного монополиста;

- возможная передача теплоснабжения и водоканализационных производств в концессию с условием их реконструкции и модернизации.

В результате развития конкурентных отношений в сфере ЖКХ будет повышена эффективность его функционирования, снижены расходы на его содержание, благодаря чему будут привлечены дополнительные финансовые ресурсы для его модернизации.

Развитие договорных отношений между собственником жилого фонда и управляющей компанией обеспечивает экономическую заинтересованность субъектов хозяйствования в эффективном содержании жилищного фонда и качественном предоставлении услуг. Все это создает благоприятную почву для прибыльной работы предприятий и организаций ЖКХ и делает привлекательной сферу управления, содержания и обслуживания жилищного фонда для частного бизнеса и вложений капитала.

Законодательством России установлены функции, выполняемые учреждениями ЖКХ. В соответствии с Гражданским кодексом России учреждением является организация, созданная одним или несколькими лицами (учредителями), которые не участвуют в управлении ею, путем объединения (выделения) их имущества для достижения цели, определенной посылками, за счет этого имущества. Отсюда, учреждения ЖКХ выполняют следующие функции: заключение от имени собственников многоквартирных домов договоров с обслуживающими организациями; целевое использование бюджетных средств, выделяемых для нужд ЖКХ. Одной из составляющих реформирования ЖКХ является ликвидация коммунальных предприятий ЖКХ, определение объекта управленческого воздействия и субъектов, осуществляющих такое влияние, а также способов управления.

По мнению ученых, успешная реализация программы преобразований в сфере ЖКХ, вывода ее на современный уровень требует привлечения значительных денежных средств и инновационных инженерных решений.

То есть, приоритет принадлежит промышленному и техническому аспектам государственной политики по реформирования ЖКХ. Суть промышленной политики – привлечение в сферу ЖКХ материальных, технологических, финансовых и других ресурсов. Целенаправленная техническая, в частности, градостроительная политика также имеет важное значение в этой сфере, в частности, существующего жилого фонда, по его модернизации, продления срока годности и т. д. В отношении нового строительства речь идет о повышении надежности строительных материалов, внедрении ресурсосберегающих систем теплоснабжения жилых домов и т. п.

С целью развития государственного регулирования жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края несколько законодательных инициатив было внесено в Парламент Хабаровского края Постоянным комитетом по вопросам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса в первом квартале 2016 г.

Постоянным комитетом Законодательной думы Хабаровского края по вопросам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса в первом квартале 2016 г. проведено 3 заседания.

За указанный период членами постоянного комитета было рассмотрено три проекта краевых законов, из которых два приняты Думой в качестве краевых законов. Рассмотрено 9 обращений субъектов Российской Федерации и 23 проекта федеральных законов. Поддержано от Законодательной думы Хабаровского края 1 обращение субъекта Российской Федерации. Среди рассмотренных постоянным комитетом законопроектов необходимо отметить проект Закона Хабаровского края "О внесении изменения в статью 3 Закона Хабаровского края "О регулировании отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Хабаровского края". Законопроектом предлагается дополнить перечень работ и (или) услуг по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, установленный ст. 3 Закона края от 24.07.2013 № 296 "О регулировании отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Хабаровского края", услугами по осуществлению авторского надзора.

Внесение изменений в действующий краевой закон позволит проводить капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, которые являются объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации или выявленными объектами культурного наследия.

В марте 2016 г. на заседании постоянного комитета рассмотрен вопрос "О проблемах и перспективах газификации территорий и газоснабжения населения Хабаровского края". В заседании приняли участие представители Министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края, Комитета правительства Хабаровского края по развитию топливно-энергетического комплекса, муниципальных районов и городских округов, акционерного общества "Газпром газораспределение ДВ". По итогам рассмотрения вопроса подготовлены рекомендации, направленные на совершенствование работы по газификации Хабаровского края и организации газоснабжения населения края, которые нашли свое отражение в решении комитета.

Постоянным комитетом проведена работа по подготовке обращений к губернатору Хабаровского края с предложениями:

- не вводить расчеты населения за коммунальную услугу по электроснабжению с применением единой социальной нормы;
- установить компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт, рассчитанного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, ветеранам Великой Отечественной войны, участникам войны с Японией, ветеранам труда, – являющимся собственниками жилых помещений,

достигшим возраста 80 лет, в размере 100%. Сейчас активно начало реализоваться соглашение об участии Хабаровского края в программе "Жилье для российской семьи" [4], реализуемой в рамках Государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 (далее – программа "Жилье для российской семьи"). По программе "Жилье для российской семьи" на территории края будет построено не менее 10 тыс. кв. м жилья экономического класса стоимостью 35 тыс. руб. за кв. метр для льготных категорий граждан [5].

В рамках II этапа реализации Адресной программы Хабаровского края по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства, на 2013 – 2017 гг., утвержденной Постановлением Правительства Хабаровского края от 15 апреля 2013 г. № 86-пр, введено в эксплуатацию 15 многоквартирных домов для переселения 827 граждан. В 2015 году в крае завершено создание сети филиалов многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг. В соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" доступом к получению государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" могут воспользоваться 99,6% населения края.

В Хабаровском крае, приоритетным организационно-экономическим фактором, который в полной мере соответствует государственной политике, является формирование системы инвестирования строительства и ЖКХ. Все это требует проведения определенных мероприятий: поощрение добросовестной конкуренции; совершенствования финансово-правового механизма поддержки малого и среднего предпринимательства; предотвращение монополизма. Наличие системы инвестирования призвано обеспечить целенаправленное движение инвестиционных потоков и решить насущные задачи, в частности, выявить и привлечь в сферу ЖКХ Хабаровского края различные источники всех инвестиций; обеспечить стабильность и ритмичность поступления инвестиций в объемах, необходимых для отрасли. Указанные меры должны способствовать повышению инвестиционной привлекательности сферы ЖКХ в Хабаровском крае. Именно здесь создаются новые компании, происходят реорганизации, проходят операции с активами сферы ЖКХ. Частные инвесторы имеют большую заинтересованность сферой ЖКХ, которая практически доведена до банкротства, хотя население платит почти 100% коммунальных платежей, ибо предприятия ЖКХ можно приобрести с минимальными затратами или забрать за долги, а другой фактор – стопроцентная оплата – убеждает, что предпринимательская деятельность будет безубыточной [6, с. 30]. Также остается привлекательной для инвестирования сфера жилищного строительства, которая всегда пользуется спросом и практически не дешевеет. Инвестиции в жилищное строительство включают следующие составляющие: инструменты и технологии накопления, финансовые источники, ипотечное

кредитования, эмиссионные институты и т. д. [7, с. 106]. Следует заметить, что инвестиции фактически являются промежуточным звеном между всеми участниками строительства жилья и его последующей эксплуатацией.

Жилищное строительство финансируется, как правило, из внебюджетных источников, в частности, за счет средств лиц, нуждающихся в жилье (средства могут быть как собственными, так и кредитными). Ряд потенциальных заказчиков не имеет достаточно средств для приобретения жилья. Они должны иметь возможность свободно определять порядок и сроки оплаты (аванс, предыдущие взносы, рассрочка и отсрочка платежа и т. п.). Если заказчик выполнил свои обязательства по участию в финансировании строительства, то он имеет право требовать от застройщика предоставить ему квартиру.

В то же время застройщики, как правило, являются самодостаточными хозяйствующими субъектами. Они способны вести масштабное жилищное строительство и оснащать их объектами инженерной и социальной инфраструктуры. При этом, они могут выполнять функции инвестора, то есть привлекать и аккумулировать необходимые средства, а затем на взаимовыгодных условиях способствовать клиентам, которые не имеют достаточно средств на приобретение жилья.

Нужно обратить внимание на то, что государственное регулирование инвестиционной деятельности неразрывно связано с ценообразованием. Сегодня государство максимально сокращает расходы государственного и местных бюджетов на финансирование сферы ЖКХ. Должны быть единые подходы к формированию себестоимости услуг ЖКХ. Во-первых, цена на электроэнергию во всей стране для всех категорий потребителей одна, отличаются только объемы потребления, и здесь справедливо, что кто потребляет электроэнергии больше, больше и платит за нее; во-вторых, цена на газ по всей стране одна, и также справедливо то, что кто больше потребляет – тот больше платит; в-третьих, заработная плата работников сферы ЖКХ должна быть примерно одинаковой; в-четвертых, содержание квадратного метра жилья в однотипных домах в разных регионах также примерно одинаковое; в-пятых, инвестиционная составляющая в условиях, когда почти 20 лет в отрасль не делали капитальных вложений, не может существенно отличаться, другие накладные расходы также должны быть примерно одинаковые во всех регионах Хабаровского края.

Все усилия по сдерживанию роста цен на коммунальные услуги непосредственно связанны с обеспечением их надлежащего качества. Приоритетным национальным проектом "Жилье для российской семьи" выдвинут критерий комфортности по жилью, которое строится. Он предусматривает как качество и обеспечение его нормативными коммунальными услугами, так и своевременный ремонт жилых помещений, а также порядок на придомовых территориях. Для этого необходимы экономические рычаги и правовые стимулы – гарантии качества, наличие дифференцированных мер ответственности за некачественные услуги и т. п. Существенное значение приобретают положения Закона РФ «О защите прав потребителей, согласно которым потребители во время приобретения, заказа

или использования продукции, реализуемой на территории Хабаровского края, для удовлетворения своих личных потребностей имеют право на «... необходимую, доступную, достоверную и своевременную информацию о продукции, ее количество, качество, ассортимент, а также о ее производителе (исполнителе, продавце) ...» [8]. Мы полагаем, что п. 4 ст. 4 нуждается в дополнении следующего содержания: «... о продукции (услуги) ...».

Проблема качества и комфортности проживания требует комплексного решения в соответствии с существующими особенностями жилого фонда. Например, кирпичные и панельные многоэтажки, построенные во второй половине XX в., являются типичными. Тогда строительство велось по проектам квартальной застройки, с учетом высокой степени индустриальности, по текущим методам, с соблюдением жесткого суточного графика производственно-технологической комплектации объектов. Безусловно, это способствовало ускорению решения существующих жилых проблем. Однако сейчас квартиры в таких домах, как правило, малогабаритные и имеют стандартные технические характеристики (планировка, расположение комнат, подсобных помещений, балконов и т. п.). Для того, чтобы сегодня обеспечить надлежащее обслуживание таких квартир, нужна техническая возможность, которая должна быть обеспечена конструктивной целостностью такого дома.

Настоящий этап преобразований в государственном регулировании сферы ЖКХ в стране, в целом, и в Хабаровском крае, в частности, должен включать неотложные меры по ликвидации кредиторской задолженности предприятий и организаций ЖКК, последовательную системную деятельность по совершенствованию экономических механизмов в жилищно-коммунальной сфере, формированию условий для привлечения инвестиций, повышению устойчивости и надѐжности функционирования жилищно-коммунальных систем жизнеобеспечения населения, улучшению качества жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ) с одновременным снижением нерациональных затрат, адресную социальную защиту населения в оплате ЖКУ.

Также, на основе вышеизложенного, можно сделать выводы о том, что особенности государственного управления и регулирования в сфере ЖКХ Хабаровского края определяются характером имеющихся преобразований, суть которых заключается в распределении хозяйственных и управленческих функций, в передаче предприятий ЖКХ в частную собственность; в определении объекта управления, субъектов, осуществляющих такое управление и способов управления многоквартирными домами. Сутью реформирования сферы ЖКХ должно стать оптимизация масштабов присутствия государства в этой сфере, а также воспроизведение ее современного состояния, как компактной системы, охватывающей имеющийся жилой фонд и то, что строится.

Литература и источники:

1. Указ Президента РФ от 01.11.2013 г. № 819 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации». [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/06d/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-18_11_2013-n-1038-_red_-ot.pdf

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2010 г. № 102-р «Об утверждении ФЦП «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 – 2020 гг.»» [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://asmo45.ru/menu/manual/gkh/proekt_federalnoj_programmy.pdf

3. Глух, М. В. Пути реформирования системы жилищно-коммунального хозяйства / М. В. Глух // Современные проблемы правовой системы России : сборник материалов III Международной научно-практич. конф. (24 ноября 2015, г.. Москва) // МГУ. – Выпуск 3. – М. : Изд-во МГУ, 2015. – 414 с.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»» [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://laws.khv.gov.ru/pdf/pn_00163_16032016_000.pdf?v=0,7088

5. Правдивко, З. С. Статистическая оценка рынка жилищно-коммунальных услуг Хабаровского края / З. С. Правдивко // Вестник ХГАЭП. – 2015. – № 3. – С. 35 – 45.

6. Варнавский, В. Частный капитал в коммунальном хозяйстве России / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – № 1. – С. 28 – 34.

7. Козлова, А. Инвестиции в недвижимость в условиях рыночной экономики / А. Козлова, А. Глушков // Маркетинг. – 2015. – № 6. – С. 105 – 110.

8. Тарифы ЖКХ и их изменения по регионам Дальневосточного федерального округа в 2010 г. – Хабаровск : Хабаровскстат, 2015. – 16 с.