УДК 332.821(571.6)

Ярославцев Александр Владимирович – канд. ист. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: mu322@mail.ru*

А.В. Ярославцев
A.V. Yaroslavtsev

Проблемы, требующие приоритетного решения в жилищной сфере (на примере Дальневосточного федерального округа)

Проведено исследование отдельных аспектов реализации государственной политики в жилищно-коммунальной сфере. Исследование деятельности государственных органов власти и роли общественности в жилищно-коммунальном хозяйстве на Дальнем Востоке как никогда актуально и заслуживает пристального внимания. Проблематика, посвященная государственной политике в жилищной сфере в России, обусловлена тем, что низкое качество жилищно-коммунальных услуг, а также отсутствие эффективной системы контроля обозначили серьезные недостатки в системе управления многоквартирными домами. Автор статьи делает вывод о том, что активное участие общественности в реализации государственной политики в жилищно-коммунальной сфере придаст ускорение в реформировании системы управления многоквартирными домами, что повлечет за собой улучшение качества содержания жилых домов, а также жилищных условий в целом.

Problems, demanding the priority solution in the housing sphere (on the example of the Far-Eastern federal district)

The research of separate aspects of realization of the state policy in the housing-and-municipal sphere is conducted. The research of activity of the government bodies of the power and a role of the public in the housing and communal services in the Far East is very actually and deserves close attention. The subject devoted to the state policy in the housing sphere in Russia is caused by that the poor quality of housing-and-municipal services, and also lack of the effective control system designated serious shortcomings in the system of management of the apartment houses. The author of this article draws a conclusion that the active participation of the public in realization of the state policy in the housing-and-municipal sphere will give acceleration in the reforming of control system of the apartment houses that will cause an improvement of the quality of maintenance of the houses, and also the living conditions in general.

Ключевые слова: *государственная политика; жилищно-коммунальная инфраструктура; качество жилищно-коммунальных услуг; реформа ЖКХ, общественность.*

Keywords: *state policy; housing-and-municipal infrastructure; quality of housing-and-municipal services; reform of housing and communal services, public.*

Актуальность исследования роли общественности в жилищно-коммунальном хозяйстве, особенно в период реформирования отрасли, являющейся социальной по своему характеру, обусловлена тем, что в постсоветский период взаимоотношения между органами власти и населением выстраиваются очень сложно. В сфере управления жилищным фондом и обслуживания коммунальной инфраструктуры ежегодно увеличивается число нарушений. Предпосылкой к нарушениям является несовершенство федерального законодательства и нормативно-правовых актов отраслевого назначения. Данными обстоятельствами воспользовались различные хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по оказанию услуг.

Управляющие компании повсеместно не выполняют обязательства по содержанию жилищного фонда и придомовой территории, нарушают законодательство в области энергосбережения, не обеспечивают установление общедомовых и индивидуальных приборов учета, предоставляют некачественные коммунальные услуги, однако, за свое бездействие и некачественную работу собирают, а то и нередко требуют оплату через суд. Потребитель не находится с управляющими компаниями в договорных отношениях и защитить свои права ему по этой причине редко удается.

При попустительстве должностных лиц органов местного самоуправления создалась система управления жилищным фондом, в которой фактически стало необязательным участие жильцов в выборе управляющей компании. Чтобы придать законность появлению управляющей компании на жилмассиве, большая часть подписей собственников жилых помещений многоквартирных домов (МКД) подделываются в протоколах голосования при выборе компании. Нередко управлять одним (далее – МКД) пытаются сразу несколько компаний, которые направляют платежные документы об оплате одних и тех же предоставленных коммунальных услуг. В нарушение требований законов устанавливаются завышенные нормативы потребления коммунальных услуг.

Чаще всего нарушения законов встречаются при размещении государственных и муниципальных заказов. По оценке правоохранительных органов, значительные финансовые потоки, направленные на развитие и реформирование жилищно-коммунальной сферы, влекут за собой не менее значительное число противоправных посягательств на них. Законные права граждан нарушаются при расходовании собранных коммунальных платежей,

денежных средств, выделенных на модернизацию и ремонт объектов жилищно-коммунального комплекса [1]. Нарушения связаны с сокрытием информации о перечне и стоимости коммунальных услуг, некачественным выполнением работ и завышением их объемов.

Существующий монополизм в сфере жилищно-коммунального хозяйства не позволяет гражданам выбрать на рынке необходимый комплекс услуг жилищно-коммунального назначения, что вызывает у населения крайне негативную реакцию. Субъекты частного бизнеса, ориентированные на рынок жилищно-коммунальных услуг, сталкиваются с проблемой отсутствия свободного доступа к информационной базе рынка услуг, с административными барьерами, с процедурами дополнительного согласования и т. д. Не имея своевременной, полной и необходимой для успешного ведения дел информации специфической направленности, хозяйствующие субъекты вынуждены ждать более благоприятных условий для осуществления деятельности. Отсюда, всем участникам рынка жилищно-коммунальных услуг требуется информационно-методическая и консультационная поддержка, а также жесточайший контроль над качеством работ и услуг в целом.

Если вернуться к истории контроля, то в жилищно-коммунальной сфере действовала целая система. Так, до 1917 г. качество коммунальных услуг находилось в поле зрения санитарной полиции, органов городского общественного управления, заказчика услуг. После изменения политического строя изменилась и система влияния на качество обслуживания жилья. Надзор и контроль осуществляли жилищные инспекции, Советы, органы контроля всех видов, общественность. Особую роль играли Советы народных депутатов, которые до своей ликвидации в 1993 гг. руководили органами управления жилищным и коммунальным хозяйством, а в ведении последних находились предприятия и организации ЖКХ.

Контроль за строительством и эксплуатацией инженерной инфраструктуры ЖКХ (электрических, водопроводных, канализационных, тепловых и газовых сетей и сооружений) осуществлялся различными органами контроля, надзора (ведомственные, государственные, партийные, общественные, профсоюзные, и др.) [2, с. 130]. В послевоенное время происходит усиление роли общественности, так, в 1960-х гг. для усиления контроля над качеством строительства жилья Хабаровской краевой инспекцией Госархстройконтроля перед городскими инспекциями и районными архитекторами был поставлен вопрос о привлечении общественных контролеров из числа строителей-пенсионеров [3]. В соответствии со ст. 44 Конституции СССР (1977 г.), гарантировалось справедливое распределение жилой площади под общественным контролем [4], для этого были введены учет и участие депутатов местных Советов, представителей общественных организаций и трудящихся.

В постсоветский период кардинально изменились отношения в жилищно-коммунальной сфере, был взят курс на экономические реформы, рыночные отношения и реформирование отрасли в целом. Данные

преобразования явились предпосылкой к кризисному состоянию отрасли в целом и ухудшению эксплуатации объектов ЖКХ, особенно жилищного фонда.

Жилищный фонд Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО) к 2013 г. составлял около 140 млн. м^2 жилой площади [5, с. 21] или 660 тыс. жилых домов. Более 80% всей построенной жилой площади в ДФО приходятся на послевоенный период (табл. 1), когда активно реализовывалась государственная жилищная политика, в рамках Постановления ЦК КПСС и Совмина СССР «О развитии жилищного строительства в СССР» от 31.07.1957 г. № 931 [6], согласно которому перед государственными органами ставилась задача в течение 10 – 15 лет обеспечить каждую семью благоустроенной квартирой.

Таблица 1

Количество общей жилой площади по годам постройки в Дальневосточном федеральном округе (тыс. м^2)

	Годы постройки				
	до 1920	*1921 – 1945*	*1946 – 1970*	*1971 – 1995*	*после 1995*
Дальневосточный федеральный округ, в том числе:	1178,9	4626,4	39967,5	75636,8	18649,1
Республика Саха (Якутия)	35,6	312,1	3152,6	11503,7	4746,0
Камчатский край	1,6	86,5	1813,4	5396,9	630,4
Приморский край	801,7	1916,0	13799,7	20104,9	4989,2
Хабаровский край	127,6	756,1	9201,3	16262,3	3552,7
Амурская область	196,6	643,8	5242,4	10103,8	2616,2
Магаданская область	нет данных	76,0	1172,6	3060,0	107,4
Сахалинская область	3,3	674,0	4233,2	5743,9	1509,0
Еврейская автономная область	12,4	160,2	1108,3	2317,0	382,0
Чукотский автономный округ	0,1	1,7	244,0	1144,3	116,2

Источник: Жилищное хозяйство в России. 2013 : стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – С. 47, 48.

Состояние жилищного фонда характеризует износ жилых домов. В таблицах 2, 3 отражены проценты износа жилищного фонда в 2012 г. Данные таблиц свидетельствуют о том, что 14,5% всего фонда находились в ветхом и аварийном состоянии, что потребовало значительных расходов. Так, в 2011 – 2012 гг. затраты на капитальный ремонт многоквартирных жилых домов общей площадью 39,5 млн. м^2 составили 174,3 млн. руб. [5, с. 226 – 230].

Таблица 2

Сведения о состоянии жилищного фонда в Дальневосточном федеральном округе в 2012 г. (индивидуальная застройка)

	Процент износа/кол-во жилых домов			
	от 0 до 30	*от 31 до 65*	*от 66 до 70*	*свыше 70*
Дальневосточный федеральный округ, в том числе:	145684	261723	42223	26585
Республика Саха (Якутия)	43934	44917	12121	14727
Камчатский край	3168	4669	531	282
Приморский край	46796	89046	6890	1640
Хабаровский край	16438	36437	3479	1824
Амурская область	14158	54421	13203	6951
Магаданская область	1495	3223	789	242
Сахалинская область	6503	10008	2144	618
Еврейская автономная область	12536	18510	2923	286
Чукотский автономный округ	656	492	143	15

Источник: Жилищное хозяйство в России. 2013 : стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – С. 55, 56.

Таблица 3

Сведения о состоянии жилищного фонда в Дальневосточном федеральном округе в 2012 г. (многоквартирные жилые дома)

	Процент износа/кол-во жилых домов			
	от 0 до 30	*от 31 до 65*	*от 66 до 70*	*свыше 70*
Дальневосточный федеральный округ, в том числе:	63827	92341	16848	10010
Республика Саха (Якутия)	4462	8682	2707	4299
Камчатский край	2872	5354	598	496
Приморский край	22064	29442	3087	515
Хабаровский край	15944	17543	1441	788
Амурская область	8779	20361	5228	3113
Магаданская область	1036	1153	358	74
Сахалинская область	7152	8082	2987	674
Еврейская автономная область	728	738	244	36
Чукотский автономный округ	790	986	198	15

Источник: Жилищное хозяйство в России. 2013 : стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – С. 57, 58.

Как видим, в ДФО сохраняется ветхий и аварийный жилищный фонд, в котором продолжают проживать граждане и, как следствие, состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (табл. 4), что существенно влияет на рост уровня неудовлетворенности жилищными условиями и качества жизни населения на Дальнем Востоке.

Состояние жилищного фонда (в том числе наличие аварийного и ветхого жилья), несоблюдение законных прав граждан в ЖКХ требуют активного участия общественности и тесного взаимодействия всех участников жилищных отношений в современных условиях управления инфраструктурой отрасли. В соответствии с Жилищным кодексом РФ, надлежащее содержание общего имущества МКД обеспечивается собственниками помещений посредством заключения договора управления с управляющей организацией или договора на содержание и ремонт общего имущества с лицами, оказывающими услуги и (или) выполняющими работы (при непосредственном управлении многоквартирными домами) [7].

Таблица 4

Количество семей, проживавших в ветхом и аварийном жилищном фонде и состоявших на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (2005, 2011 – 2012 гг.)

	Кол-во семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (на конец года)			**Кол-во семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за год**		
	2005 г.	*2011 г.*	*2012 г.*	*2005 г.*	*2011 г.*	*2012 г.*
Российская Федерация	345153	251736	228903	14308	18642	17367
Дальневосточный федеральный округ, в том числе:	30907	25505	22948	2116	1671	1546
Республика Саха (Якутия)	4828	7510	7712	524	288	368
Камчатский край	1173	799	835	155	128	85
Приморский край	8521	2987	1670	247	188	185
Хабаровский край	3855	2428	2135	355	88	103
Амурская область	3889	3980	3301	191	194	234
Магаданская область	414	337	309	138	76	43
Сахалинская область	7014	6470	6091	309	632	381
Еврейская автономная область	229	143	128	30	17	101
Чукотский автономный округ	984	851	767	167	60	46

Источник: Жилищное хозяйство в России. 2013 : Стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – С. 237, 238.

Ответственность за надлежащее содержание общего имущества собственников дома, в соответствии с законодательством, несут управляющие организации и лица, оказывающие услуги и выполняющие работы при непосредственном управлении МКД. Они же отвечают перед собственниками помещений за нарушение своих обязательств по договору.

Собственники помещений, в соответствии с условиями договора или учредительными документам товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, вправе:

– получать от ответственных лиц (не позднее 5 рабочих дней с даты обращения) информацию о перечнях, объемах, качестве и периодичности оказанных услуг и (или) выполненных работ;

– проверять объемы, качество и периодичность оказания услуг и выполнения работ (в т. ч. проведения соответствующей экспертизы);

– требовать от ответственных лиц устранения выявленных дефектов и проверять полноту и своевременность их устранения [8].

Однако проконтролировать соблюдение перечисленных требований или реализовать права потребителю практически невозможно, поэтому создание условий для жилищного надзора на региональном и местном уровнях должно способствовать обеспечению защиты прав граждан в ЖКХ.

О недостаточности принимаемых органами власти мер свидетельствует тот факт, что в период 2010 – 2014 гг. в Хабаровском крае стабильно фиксируются тысячи обращений граждан на неудовлетворительную работу управляющих компаний и их подрядных организаций. Так, по сравнению с 2012 г., на 58% увеличилось количество обращений, поступивших в правительство края. Наибольшее увеличение количества обращений отмечается от жителей: Ульчского муниципального района – на 236%; Николаевского муниципального района – на 182%; Верхнебуреинского муниципального района – на 151%. На 86% увеличилось количество обращений, поступивших в министерства и иные органы исполнительной власти края (2012 г. – 7784; 2013 г. – 14472). В Министерстве ЖКХ Хабаровского края отмечается увеличение количества обращений на 34% (2012 г. – 2631; 2013 г. – 3537 (22,2%); за 9 мес. 2014 г. – 18,2%). Сравнительный анализ количества вопросов, поступивших в органы местного самоуправления, свидетельствует о том, что наиболее актуальными остаются вопросы: коммунального хозяйства – 29,9% (2769); улучшения жилищных условий – 17,1% (1585).

Анализ тематики обращений свидетельствует о том, что наиболее актуальными были вопросы: коммунального обслуживания, в том числе: ненадлежащего содержания общего имущества и оплаты жилищно-коммунальных услуг; улучшения жилищных условий; социального обеспечения и социальной защиты населения. Вместе с тем, это даже не сводный учет по количеству обращений в другие инстанции (прокуратуры всех уровней, МВД, органы государственного и муниципального управления, СМИ и т. д.). На 184% увеличилось количество неоднократных обращений, поступивших в органы исполнительной власти края и местного самоуправления (2013 – 862; 2014 г. – 2448). Наибольшая доля неоднократных обращений отмечается в Главном контрольном управлении правительства края – 27,4% (2013 г. – 21,5%) и Министерстве ЖКХ Хабаровского края – 24,6% (38,2%) [9].

Значительная часть допускаемых нарушений прав граждан в ЖКХ является следствием недобросовестного исполнения своих обязанностей должностными лицами органов государственной власти, местного самоуправления и иными уполномоченными органами. Поэтому особенно

важно усиление государственного контроля и надзора в ЖКХ на региональном уровне. В Хабаровском крае сложилась практика переадресовки обращений граждан в различные инстанции вместо принятия действенных мер по прекращению, предупреждению правонарушений и преступлений в финансово-хозяйственной системе ЖКХ с привлечением общественности или заявителя, официально обратившегося в правоохранительные органы.

Реформирование отрасли требует управленцев, владеющих правовыми знаниями и способных организовать процесс бесперебойного функционирования жилищно-коммунального комплекса. К тому же, законодательство последних лет требует от органов и должностных лиц местного самоуправления тесного взаимодействия с населением. Так, без участия населения не осуществляется градостроительная деятельность в муниципальном образовании, а управление жилищным фондом – без собственников жилых помещений, для объединения которых обязаны создать условия органы муниципального управления. Следовательно, работа с населением в жилищно-коммунальной сфере выходит на первый план.

Достоинством общественных организаций, объединений домовладельцев, квартиронанимателей, союзов жилищной кооперации, отдельных кондоминиумов и кооперативов и иных подобных структур является их личная заинтересованность, доверие к ним со стороны своих членов, возможность получения частной, закрытой информации о реальном положении дел в жилищно-коммунальном хозяйстве. Однако данные организации преследуют узкие корпоративные цели, мало заинтересованы в решении всего комплекса проблем ЖКХ с учетом интересов всех его участников.

Действия граждан приведут к желаемым результатам только тогда, когда будут опираться на понимание ими проблем общества, задач и реальных возможностей власти. Только тогда, когда граждане будут видеть в законах не покушение на их свободу, а способ установить нормы и правила, помогающие людям жить вместе и решать жилищные проблемы, можно будет устранить существующее между ними отчуждение.

Для обеспечения защиты общественных интересов, повышения доверия граждан к государственным органам власти и усиления роли общественности в жилищно-коммунальной сфере в 2014 г. принят Федеральный закон РФ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [10], в соответствии с которым будут созданы структуры общественного контроля во всех регионах и Ассоциация общественного контроля на федеральном уровне. Ведется поиск эффективной системы мотиваций поведения граждан с активной жизненной позицией. С этой целью проводятся семинары, в повестке которых ставятся вопросы развития гражданского общества, усиления роли общественности в деловом секторе, взаимной ответственности бизнеса, власти, общественных объединений и граждан в жилищно-коммунальной сфере.

В Хабаровском крае по инициативе правительства края 21 июня 2013 г. было проведено межрегиональное совещание ДФО и Сибирского ФО «Партнерство органов власти и некоммерческих организаций как путь улучшения ситуации в жилищно-коммунальной сфере», в ходе которого обсуждались вопросы: формирования системы общественного контроля в сфере ЖКХ (председатель комиссии Общественной палаты РФ по местному самоуправлению и жилищно-коммунальной политике, исполнительный директор НП «Национальный центр общественного контроля в ЖКХ», С.В. Разворотнева); поддержки гражданских инициатив в сфере ЖКХ на муниципальном уровне; жилищного просвещения населения и подготовки кадров для отрасли ЖКХ; а также вопросы участия предпринимателей и общественности в реформировании ЖКХ.

Отношение общества к ЖКХ и органам государственного управления в Хабаровском крае характеризуют результаты опросов. Так, на официальном сайте Министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края изучался уровень доступности информации для населения. Только 112 (11,50%) из 974 участников опроса удовлетворены, 702 (72,07%) – не дали положительного ответа. Не в полной мере устраивает уровень доступности информации и затруднились ответить, соответственно, 131 (13,45%)/29 (2,98%) [11], это также свидетельствует о неудовлетворительной деятельности министерства ЖКХ по обеспечению информационным ресурсом общественности. Как видим, реального механизма наведения порядка в ЖКХ в интересах потребителей пока не создано. Анализ результатов опроса свидетельствует о том, что общественность не готова к преобразованиям в жилищно-коммунальной сфере и требуется активное участие общественных институтов и государственных органов в области консультативной, правовой помощи гражданам в совместном решении проблем ЖКХ.

Одновременно должны эффективно действовать ряд систем: мотивации поведения граждан с активной жизненной позицией; реального контроля над ростом стоимости жилищно-коммунальных услуг; контроля над качеством ЖКУ; реального механизма смены управляющих компаний. Способствовать этому должны и персональная ответственность должностных лиц системы органов управления в ЖКХ, должностных лиц ресурсно-снабжающих организаций, занимающих монопольное положение и договорные отношения между собственником и управляющей компанией, и других хозяйствующих субъектов. Однако на практике органами местного самоуправления не сформирован даже реестр хозяйствующих субъектов, имеющих желание и возможность оказывать услуги ЖКХ и выполнять работы в условиях конкурсов. Органы лицензирования управляющих компаний выдают разрешение бессрочно без учета прошлых нарушений, взяв за основу результаты квалификационных экзаменов руководителей организаций.

В этой связи, заслуживает внимания практика правоохранительных органов отдельных регионов. Так, в Псковской области на базе районных прокуратур созданы экспертные советы по вопросам целевого расходования

денежных средств в сфере ЖКХ, куда входят представители общественности, СМИ, контролирующих и правоохранительных органов, специалисты в области жилищного и строительного надзора, а также жильцы многоквартирных домов. Проведенными с их участием проверками в 2012 г. были охвачены более 50 управляющих компаний, в деятельности половины из них вскрыты нарушения законов, что явилось основанием для принятия мер прокурорского реагирования [12]. Данная практика также способствует повышению роли общественности и ответственности чиновников.

Заслуживает внимания вопрос об организации целевой стажировки студентов на предприятиях ЖКХ и в органах управления различного уровня власти, наделенных компетенцией регулирования общественных отношений в ЖКХ, что будет способствовать закреплению их знаний и получению навыков управления в социальной сфере. Выводы и предложения студентов могут быть независимой экспертной оценкой от представителей общественности, что обусловит повышение интереса обучающихся к отрасли и повышение ответственности должностных лиц отрасли и органов управления.

Таким образом, активное участие общественности в реализации государственной политики в жилищно-коммунальной сфере придаст ускорение в реформировании системы управления многоквартирными домами, что повлечет за собой улучшение качества содержания жилых домов, улучшение жилищных условий в целом.

Литература и источники:

1. Официальный сайт прокуратуры Хабаровского края [Электронный ресурс]. URL: http://prokuror.hbr.ru.

2. Ярославцева, Т. А. Жилищно-коммунальное хозяйство на Дальнем Востоке России в XX в. / Т. А. Ярославцева. – Хабаровск : Изд-во ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2015. – 367 с.

3. ГАХК. – Ф. Р-1836. – Оп. 1. – Д. 35. – Л. 10 – 14.

4. Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

5. Жилищное хозяйство в России. 2013 : стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 286 с.

6. СП СССР. – 1957. – № 9. – Ст. 102.

7. Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

8. Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность : пост. Правительства РФ от 13.08.2006 г. № 491 // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 34. – Ст. 3680.

9. Сведения о работе с обращениями, запросами лиц, поступившими в органы исполнительной власти Хабаровского края [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Хабаровского края. –.– URL: http://www.khabkrai.ru.

10. Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30. – Ст. 4213.

11. Официальный сайт Министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края [Электронный ресурс]. URL: http://gkh27.ru.

12. Официальный сайт прокуратуры Псковской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokuratura.pskov.ru.