

К вопросу о роли региональной власти в реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства

© 2010 А.Ю. Ляхов

кандидат экономических наук, доцент

© 2010 С.В. Арсеньев

Самарская государственная академия управления

E-mail: alexei-lyahov@yandex.ru; arsenievsv@gmail.com

Статья посвящена вопросу усиления роли региональной власти в реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства. Проведен анализ законодательных нововведений, предполагающих передачу ряда полномочий с муниципального на региональный уровень. Обосновывается необходимость разработки организационно-экономических механизмов регионального уровня по повышению эффективности функционирования жилищно-коммунального хозяйства.

Ключевые слова: реформа ЖКХ, концепция реформирования ЖКХ, программа комплексного развития, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Очередной вехой отсчета реализации жилищно-коммунальной реформы в Российской Федерации стал 2010 г. За прошедшие с введения в действие Жилищного кодекса РФ, а также ряда других основополагающих документов 5 лет удалось добиться коренных преобразований в системе функционирования отрасли.

Жесткие законодательные требования, выдвинутые в Жилищном кодексе Российской Федерации, потребовали от органов местного самоуправления активных действий по развитию системы управления жилищным фондом. По данным Министерства регионального развития РФ, доля многоквартирных домов, определившихся с формой управления, в 2010 г. достигла в Приволжском федеральном округе (ПФО) 83%. Подавляющее число выбранных управляющих организаций (82%) частные, площадь жилищного фонда, находящаяся в управлении ТСЖ, к 1 января 2010 г. достигла 16,8% (ПФО - 20,7%)¹.

Введение Жилищного кодекса потребовало регламентации хозяйственных взаимоотношений собственников жилья, управляющих организаций (ТСЖ) и ресурсоснабжающих организаций. Для этих целей Правительством РФ были утверждены Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме, Правила предоставления коммунальных услуг, Правила установления нормативов потребления коммунальных услуг и ряд других важных документов.

В целом, за данный период завершено формирование нового хозяйственного механизма отрасли на основе ключевых тенденций, определенных Концепцией реформирования ЖКХ, - переход на самокупаемость и развитие частного бизнеса. Следует отметить, что построение государственного механизма функционирования от-

расли происходило на фоне высокой инертности участников жилищно-коммунальных взаимоотношений.

В наибольшей степени на преодоление уровня сопротивления развития отрасли оказали влияние условия предоставления финансовой поддержки регионам и муниципалитетам из Фонда содействия реформированию ЖКХ² на капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из ветхого и аварийного жилья.

Выполнение данных условий ставило перед органами местного самоуправления задачи и по развитию ТСЖ, и по уходу из учредителей управляющих и ресурсоснабжающих организаций и ряд других задач по развитию самостоятельности отрасли.

Таким образом, именно Фонд содействия реформированию ЖКХ сыграл ключевую роль не столько в проведении капитального ремонта жилищного фонда, сколько в завершении формирования рынка жилищно-коммунальных услуг и его освобождения от остатков административно-командной системы.

Вместе с тем в развитии жилищно-коммунального хозяйства в настоящее время наблюдается ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию отрасли.

Недостаток инвестиций и изношенность основных фондов приводят к росту количества аварийных ситуаций как на сетях коммунальной инфраструктуры, так и в жилищном фонде. Износ систем коммунальной инфраструктуры по состоянию на 1 января 2010 г. составляет 60% и практически не снижается из года в год. Следствием этого является рост доли утечек и неучтенного расхода воды (по итогам 2009 г. - 20%, в 2008 г. - 19%), и доля потерь тепловой энер-

гии составляет до 10% (в 2008 г. - 9,6%). В целом по РФ доля убыточных предприятий ЖКХ составляет 39%³.

Перечисленный комплекс проблем, очевидно, не удалось решить путем механического выполнения государственных требований по реформированию отрасли. В то же время накопился комплекс противоречий в регламентации хозяйственной жизни субъектов ЖКХ. Все это потребовало принятия ряда важнейших решений, направленных на дальнейшее совершенствование функционирования жилищно-коммунальной сферы.

На государственном уровне оценка достигнутых результатов была реализована в документе, который, возможно, будет определять дальнейший путь развития жилищно-коммунального хозяйства РФ в ближайшие годы.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2010 г. № 102-р утверждена Концепция федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы» (далее - Концепция 2010-2020).

Реализация Концепции 2010-2020 нацелена на выполнение приоритетных задач социально-экономического развития Российской Федерации. Для решения этих задач необходимо добиться:

- обеспечения проведения соответствующих современным требованиям капитальных ремонтов жилых домов, включая требование энергоэффективности;
- снижения уровня износа объектов коммунальной инфраструктуры;
- достижения финансовой устойчивости предприятий коммунальной сферы.

В Концепции 2010-2020 определены основные направления развития жилищно-коммунальной отрасли, а также ключевые инструменты обеспечения устойчивого и эффективного функционирования ЖКХ РФ.

Таким образом, Концепция 2010-2020 стала основным документом, определяющим 2010 г. как ключевой для перспективного развития ЖКХ страны. В 2011 г. ожидается утверждение собственно федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020 годы».

Упомянутый выше комплекс противоречий получил особую остроту весной 2010 г. вследствие резкого роста платы граждан за жилищно-коммунальные услуги. Эта проблема получила широкий общественный резонанс и потребовала вмешательства первых лиц государства.

Результаты не заставили себя долго ждать. Федеральный закон № 237-ФЗ от 27 июля 2010 г. внес существенные коррективы в порядок регулирования функционирования жилищно-коммунальной сферы⁴.

В первую очередь на региональный уровень были переданы полномочия по регулированию тарифов организаций коммунального комплекса. Это стало следствием резкого роста тарифов на холодную воду для населения в ряде муниципалитетов, в том числе и в городском округе Самара (на 59%⁵). Однако принятием Федерального закона № 77-ФЗ⁶ фактически было признано, что основной причиной резкого роста тарифов стала потребность ухода от перекрестного субсидирования в соответствии с условиями предоставления финансовой поддержки из Фонда содействия реформированию ЖКХ. Данный федеральный закон позволяет передвинуть сроки ликвидации перекрестного субсидирования еще на 1 год.

Вторым элементом Федерального закона № 237-ФЗ, затронувшего региональные власти, стала передача полномочий по установлению нормативов потребления коммунальных услуг на региональный уровень. Из пояснительных записок к проекту данного закона следует, что эти изменения нацелены на закрепление единообразия нормативов потребления коммунальных услуг на территории региона. Однако сложность реализации единообразного подхода состоит в том, что действующий порядок формирования производственных программ ресурсоснабжающих организаций различных муниципальных образований внутри региона не позволяет автоматически уравнивать все нормативы потребления коммунальных услуг, поскольку от этого зависят размер тарифа и его динамика, ограниченная предельным индексом роста платы за коммунальные услуги.

Нельзя обойти вниманием ряд документов, направленных на обеспечение прозрачности жилищно-коммунальной сферы.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1140 утверждены Стандарты раскрытия информации организациями коммунального комплекса и субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сфере оказания услуг по передаче тепловой энергии⁷.

Постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 731 утвержден Стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами⁸.

В данных нормативно-правовых актах закреплена достаточно подробный перечень инфор-

мации, подлежащей обязательному раскрытию. Следует вывод, что Правительством РФ сделаны важные шаги на пути к снижению информационной асимметрии на рынке жилищно-коммунальных услуг⁹.

Регламентация требований к раскрытию информации еще не означает их активного внедрения в сознание потребителей услуг. Деятельность органов региональной власти, помимо закрепленного контроля над этой работой, должна быть направлена на систематизацию информации, раскрытой в соответствии с данными документами, на обеспечение ее доступности для потребителей, а также на активизацию ее использования собственниками помещений при участии в процессе управления многоквартирными домами.

Развивается и нормативно-правовая база, регламентирующая предельный рост платы за коммунальные услуги. Одним из главных нововведений стала отмена предельного индекса изменения размера платы граждан за жилищные услуги. На 2011 г. такой индекс не установлен. Федеральными органами власти предполагается, что это конкурентный рынок, цены на котором не могут подлежать регулированию. Нормы действующего законодательства действительно предполагают самостоятельное установление собственниками помещений размера платы за жилищные услуги. Однако, если учесть неразвитость института собственника жилья, очевидна необходимость какого-либо ориентира по увеличению платы со стороны органов местной или региональной власти. В г.о. Самара большая часть компаний работает по результатам проведенного конкурсного отбора. По этой же причине у большей части компаний в договоре управления стоимость услуг по содержанию и ремонту общего имущества определяется согласно нормативному акту органа местного самоуправления по установлению такой платы для нанимателей жилых помещений, вследствие чего большая часть компаний при расчете тарифов на очередной период пользуется размерами ставок, утвержденных Администрацией городского округа. Безусловна возможность управляющих компаний проводить собрания и определять стоимость жилищных услуг по решению собственников помещений, однако, учитывая неудовлетворенность жителей качеством жилищно-коммунальных услуг, вряд ли с помощью этого механизма стоимость жилищных услуг удастся серьезно повысить. Утверждение ставок платы за содержание и ремонт общего имущества органом местного самоуправления является для управляющих компаний наиболее весомым аргументом при утверждении тарифа на очередной период.

В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2005 г. № 184-ФЗ¹⁰ предельные индексы платы граждан за коммунальные услуги прекращают свое действие с 1 января 2012 г. В то же время в 2009-2010 гг. принят ряд документов, способствующих развитию системы ограничения предельного роста стоимости коммунальных услуг.

Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2009 г. № 708 утверждены Основы формирования предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги¹¹, а Приказом Минрегиона РФ от 23 августа 2010 г. № 378 утверждены методические указания по расчету предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги¹².

Изучение данных документов позволяет сделать вывод о том, что будет осуществляться постепенный переход от ограничения предельного размера роста тарифов на коммунальные услуги к оценке возможности их роста на основе анализа доступности данных услуг для населения.

Нельзя обойти вниманием нововведения, предложенные Федеральным законом № 190-ФЗ¹³. Согласно данному закону за региональными органами власти закрепляется утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, а также ряд других полномочий. При этом все упоминания о теплоснабжении с 1 января 2011 г. исключены из Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ “Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса”. Это привело к тому, что стал наблюдаться еще больший правовой вакуум вокруг программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (далее - ПКР). В соответствии с Концепцией 2010-2020, ПКР является одним из ключевых инструментов развития коммунальной инфраструктуры. Так, согласно Концепции 2010-2020, разработка ПКР позволяет существенно повысить эффективность расходования средств на модернизацию и реконструкцию коммунальной инфраструктуры за счет определения оптимальных масштабов строительства и координации развития различных систем инфраструктуры.

Заключительное, однако, от этого не менее важное, направление работы региональных органов власти сосредоточено в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ “Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации”, а также перечень сопутствующих подзаконных актов определили жесткую правовую конструкцию деятельности органов региональной власти и местного самоуправления в сфере энергосбережения.

Основной задачей для региональных органов власти, на наш взгляд, является организационно-экономическое стимулирование привлечения инвестиций в реализацию энергосберегающих проектов. Для этого необходимо использовать все рычаги влияния на развитие жилищно-коммунальной сферы, которые на сегодняшний день переданы в руки регионов. Это и тарифное регулирование, и разработка нормативов потребления коммунальных услуг, и контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации, и - немаловажный аспект - наличие существенно большего объема бюджетных средств, чем в местных бюджетах. Согласованное применение таких инструментов позволит активизировать привлечение частного бизнеса в развитие жилищно-коммунального хозяйства.

Таким образом, проанализировав комплекс принятых на федеральном уровне решений, следует сделать вывод о все более возрастающей роли органов государственной власти субъектов РФ в реализации реформы ЖКХ.

Основными направлениями дальнейшей работы следует назвать:

- 1) оптимизацию и развитие тарифного регулирования;
- 2) реализацию стандартов раскрытия информации в качестве обеспечения ликвидации информационной асимметрии на рынке ЖКУ;
- 3) методическое, организационное и экономическое руководство реализацией программ по развитию систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований региона;
- 4) организационно-экономическое обеспечение повышения энергоэффективности функционирования ЖКХ региона.

По всем обозначенным направлениям органам региональной власти следует выстраивать конструктивные взаимоотношения с органами местного самоуправления. Кроме того, реализация этих направлений требует выработки организационно-экономических механизмов регионального уровня в целях выполнения требований федеральных органов власти по реформированию ЖКХ на местах. При этом нельзя не иметь в виду надвигающиеся изменения в Жилищном кодексе в части внедрения саморегулируемой организации (СРО) в управление мно-

гоквартирными домами, а также наличие, пусть весьма спорного, проекта федерального закона “О Федеральном и региональных фондах капитального ремонта многоквартирных домов”.

¹ Тезисы выступления министра регионального развития Российской Федерации на XI Форуме ЖКХ, г. Москва, 16 марта 2010 г.

² О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства: федер. закон от 21 июля 2007 г. □185-ФЗ.

³ Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2009 г.

⁴ О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 27 июля 2010 г. □ 237-ФЗ.

⁵ Об установлении тарифов муниципальному предприятию города Самары “Самараводоканал” на холодную воду, водоотведение и очистку сточных вод: постановление Администрации городского округа Самара от 30 нояб. 2009 г. □ 1300.

⁶ О внесении изменений в федеральный закон “О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства” и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 5 мая 2010 г. □77-ФЗ.

⁷ Об утверждении стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса и субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сфере оказания услуг по передаче тепловой энергии: постановление Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. □1140.

⁸ Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами: постановление Правительства РФ от 23 сент. 2010 г. □731.

⁹ Подробнее об информационной асимметрии см.: Ясин Е.Г. Политическая экономия реформы ЖКХ. М., 2006.

¹⁰ О внесении изменений в федеральный закон “Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса” и некоторые законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 26 дек. 2005 г. □ 184-ФЗ (ред. от 27 июля 2010 г.).

¹¹ Об утверждении Основ формирования предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги: постановление Правительства РФ от 28 авг. 2009 г. □ 708.

¹² Об утверждении методических указаний по расчету предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги: приказ Минрегионразвития РФ от 23 авг. 2010 г. □ 378.

¹³ О теплоснабжении : федер. закон от 27 июля 2010 г. □ 190-ФЗ.

Поступила в редакцию 27.10.2010 г.