

АНАЛИЗ ЭТАПОВ РАЗВИТИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ И ОСОБЕННОСТЕЙ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА

Хаметов Т.И.¹, Толстых Ю.О.¹, Букин С.Н.¹

¹ФГБОУ ВПО Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, 440028, Россия, г. Пенза, ул. Г. Титова, д. 28; e-mail: sergei.abcdefgh@yandex.ru

Актуальность статьи обусловлена острой необходимостью решения общегосударственных задач по комплексному повышению качества жизни населению. Выполненный анализ ряда исследований в области формирования систем и механизмов управления в жилищно-коммунальном комплексе (ЖКК) позволил сделать выводы, что все действия по реформированию жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в постсоветской России можно объединить в несколько этапов. На первом этапе усилия государства были сосредоточены на реформе органов управления и приватизации жилищного фонда. Второй этап ознаменовался принятием Концепции реформы ЖКХ. На третьем этапе предполагалось провести мероприятия, направленные на укрепление позиций отрасли ЖКХ и снижение издержек. На четвертом этапе, в соответствии с концепцией федеральной целевой программы, Правительство поставило задачу добиться обеспечения современных требований к качеству капитального ремонта (КР) жилых домов. На пятом этапе осуществляется переход обязательств финансирования капитального ремонта в многоквартирных жилых домах (МКД) к собственникам квартир, поддержка государства и местных органов власти осуществляется в форме субсидий. В результате преобразований сформировалась система, характеризующаяся: самостоятельностью предприятий ЖКХ; разделением функций по управлению и обслуживанию жилищного фонда; договорными отношениями между заказчиком и подрядчиком; снижением роли государственного регулирования; недостаточным финансированием. В сложившихся условиях возрастает роль КР МКД как формы воспроизводства жилищного фонда и, следовательно, правового обеспечения, поскольку нормативно-правовая база создаёт основы для комплексного развития местных территорий и позволяет увязать частные интересы стратегическими задачами государства.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, капитальный ремонт, система управления, жилищный фонд

THE ANALYSIS OF STAGES IN THE DEVELOPMENT OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN RUSSIA AND PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION FOR THOROUGH HOUSING REPAIRS

Khametov T.I.¹, Tolstykh Y.O.¹, Bukin S.N.¹

¹Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia, (440028, Penza, G. Titova St. 28), e-mail: sergei.abcdefgh@yandex.ru

The urgency of this theme is caused by keen necessity of solving the national problems of complex uplifting the people's living standards. The analysis of a number of researches done in the field of formation the systems and mechanisms of housing and communal services (HCS) management revealed that the efforts to reform the HCS in Post-Soviet Russia can be grouped into several stages. In the first stage the efforts of the state were focused on the reform of the management body and privatization of the housing stock. The second stage was marked by adapting the concept of HCS reform. In the third stage it was supposed to carry out some work aimed at strengthening the HCS positions and reducing costs. In the fourth stage the government set the task of striving for high modern quality standards of (ThHR) in accordance with the federal target programme. In the fifth stage the transfer of ThHR financing duties to the owners of housing is performed while the state and local government support is given in the form of subsidies. As a result of transformations there was formed a system characterized by independence of HCS enterprises, by contractual relationship between the customers and contractors, by state regulation decrease and insufficient financing. Under these circumstances the importance of legal insurance does since legal framework provides the bases for complex development of local areas and makes it possible to combine private interests with the state strategic objectives.

Keywords: housing and communal services (HCS), thorough housing repairs (ThHR), management system, housing.

Актуальность выбранной темы обусловлена острой необходимостью решения общегосударственных задач по комплексному повышению качества жизни населения.

На сегодняшний день в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) сложилась неблагоприятная ситуация, характеризующаяся отсутствием значимых результатов проводимых реформ, высокой степенью износа основных фондов, значительными потерями ресурсов при транспортировке, низкой инвестиционной привлекательностью [8]. Более 75% многоквартирных домов прослужили дольше 25 лет и нуждаются в проведении капитального ремонта (КР) для восстановления надлежащего технического состояния.

В советское время ЖКХ представляло собой централизованную систему управления с высоким процентом дотационности в сфере жилищно-коммунальных услуг, поскольку при бюджетном финансировании расходы населения на оплату услуг ЖКХ занимали лишь 2% общей их стоимости [5]. Проблемы в сфере ЖКХ России проявились в полной мере в 90-е годы, после изменения политико-экономической системы страны.

Изменения структуры системы управления объектами ЖКХ на всех уровнях власти конца XX – начала XXI вв. оказали значительное влияние на состояние нормативно-правовой базы этой отрасли в настоящее время.

Выполненный анализ ряда исследований в области формирования систем и механизмов управления в жилищно-коммунальном хозяйстве [1, 2, 3, 4, 6, 9, 10] позволил сделать выводы, что все действия по реформированию ЖКХ в постсоветской России можно объединить в несколько этапов.

Первый этап (1991-1996 гг.). На первом этапе усилия государства были сосредоточены на реформе органов управления и приватизации жилищного фонда. Органы государственной власти в этот период принимают ряд нормативно-правовых актов с целью адаптации отрасли ЖКХ к рыночным условиям. Так, в 1990 году при Совете министров РСФСР образован комитет по ЖКХ, 8 февраля 1991 года комитет преобразован в Госкомитет, в 1991 г. Комитет вошёл в состав Министерства архитектуры, строительства и ЖКХ РСФСР», в 1992 г вновь образовывается самостоятельный центральный орган отраслевой компетенции – Комитет РФ по муниципальному хозяйству. В 1994 г. вместо Комитета РФ по муниципальному хозяйству создается Министерство строительства РФ с Департаментом ЖКХ в структуре, поскольку Указом Президента РФ №66 от 10.01.1994 г. была произведена перестройка центральных органов власти. Они были поделены на федеральные министерства и иные федеральные органы. Согласно этому указу органы с названием «комитет» были упразднены.

Второй этап (1997-2004 гг.) ознаменовался принятием Концепции реформы ЖКХ. Усилия власти были сосредоточены на обеспечении условий проживания, отвечающих

стандартам качества; снижении издержек производителей услуг и, соответственно, тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг; смягчении для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Указом Президента РФ от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» образуется Государственный комитет РФ по жилищной и строительной политике с Департаментом ЖКХ в структуре, затем в 1998 г. Министерство по земельной политике, строительству и ЖКХ РФ, в этом же году был организован Государственный комитет РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике, с Департаментом ЖКХ в структуре, а в 1999 г. происходит образование Госкомитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

На третьем этапе (2004-2010 гг.) предполагалось провести мероприятия, направленные на укрепление позиций отрасли ЖКХ и снижение издержек: реструктуризацию кредиторской задолженности, инвентаризацию жилищного фонда и сопутствующей инфраструктуры, создание условий для привлечения инвестиций, проведение мероприятий по энергосбережению, переход на 100% оплату населением жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ).

С 2004 г. в результате административной реформы Государственный комитет Российской Федерации по строительству и ЖКК преобразуется в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Функции государственного комитета по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переходят к Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации, функции по контролю и надзору – Федеральной службе по технологическому надзору., 01.12.04 г. Федеральное агентство по строительству и ЖКХ переходит в ведение Министерства регионального развития РФ, а в 2008 г. Федеральное агентство по строительству и ЖКХ упразднено указом Президента Российской Федерации № 724 с передачей функций Министерству регионального развития Российской Федерации.

21 июля 2007 года принимается Федеральный закон № 185-ФЗ: «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (ФСР ЖКХ), направленный на создание правовых и организационно-экономических условий предоставления субъектам Российской Федерации бюджетных целевых средств на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, а также на стимулирование процесса формирования рыночной инфраструктуры. Реализация данного закона активизировала органы власти в регионах и

муниципальных образованиях на разработку и выполнение территориальных программ капитального ремонта.

На четвёртом этапе (2010-2013 гг.), в соответствии с концепцией федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 – 2020 годы», Правительство поставило задачу 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.

Для достижения поставленных целей в 2012 г. образовано Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которое находилось в ведении Министерства регионального развития РФ и выполняло функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства.

25 декабря 2012 года Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон №271-ФЗ, на основании которого в Жилищный Кодекс был введен отдельный раздел по организации и проведению капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Закон определил общие положения о капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах и что самое важное, порядок его финансирования. Началось внедрение системы КР МЖД на основе частичного софинансирования граждан.

1 ноября 2013 г. Указом Президента РФ образовано «Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».

Данный факт обозначил начало пятого этапа развития ЖКХ.

Пятый этап (конец 2013 г. – по настоящее время).

На пятом этапе осуществляется переход обязательств финансирования капитального ремонта в МКД к собственникам квартир. Поддержка государства и местных органов власти осуществляется в форме субсидий.

После создания Фонда содействия реформированию ЖКХ приоритет при предоставлении бюджетного финансирования капитального ремонта отдается тем МКД, в отношении которых не исполнена обязанность по проведению капитального ремонта в соответствии с законом РФ от 04.07.1991 N 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Исследования показали, что на пятом этапе развития систем управления ЖКХ капитальный ремонт выступает особо приоритетным элементом управления

воспроизводством жизненного цикла многоквартирного дома. Капитальный ремонт следует рассматривать как комплекс организационно-экономических, инженерных мероприятий, организационно-технологических работ и финансово-кредитных схем, направленных на снижение (ликвидацию) физического износа объекта, обеспечение экономии энергоресурсов и повышения качества предоставляемых услуг.

В соответствии с положениями раздела IX жилищного кодекса России (ЖК) «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах», собственники помещений в МКД обязаны уплачивать ежемесячные взносы по статье «капитальный ремонт».

Минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации на основании методических рекомендаций, утверждённых федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

Необходимо отметить, что основная цель реформирования КР МКД – переход обязательств по проведению КР к собственникам квартир. При этом за органами государственной власти федерального и регионального уровней закрепляются координирующие функции.

Минимальный размер фонда капитального ремонта многоквартирного дома, который устанавливается региональными властями, устанавливается в размере не более 30 % оценочной стоимости капитального ремонта многоквартирного дома в соответствии с проектом методических рекомендаций по установлению субъектом Российской Федерации минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, разработанным Фондом содействия реформированию ЖКХ.

В соответствии с п. 3 ст. 170 ЖК РФ, жители МКД смогут самостоятельно определять способ накопления средств (см. табл. 1). Система накопления средств может быть изменена на основании решения собственников помещений. При этом необходимо учитывать, что переход от специального счёта к региональному оператору возможен через месяц. Длительность обратной процедуры составляет два года.

Таблица 1

Способ накопления средств на проведение КР МКД

На специальном счёте	На счёте регионального оператора
<ul style="list-style-type: none"> счёт может быть открыт только в российском банке с уставным капиталом от 20 миллиардов рублей; 	<ul style="list-style-type: none"> средства аккумулируются на счёте уполномоченной субъектом Российской Федерации организации, которая будет

<ul style="list-style-type: none"> • договор будет заключен бессрочно и только один; • договор можно оформить как на одного уполномоченного собственника МКД, так и на управляющую организацию или иной жилищный кооператив; <p>Обязанность контроля расходования средств возлагается на банк, в котором будет открыт счет</p>	<p>осуществлять учет поступлений и управление ими;</p> <ul style="list-style-type: none"> • возможность использования накоплений одного дома на капитальный ремонт другого дома на возвратной основе.
--	--

Субъектом Российской Федерации может быть установлен минимальный размер софинансирования за счет средств бюджетов муниципальных образований.

Около 85% жилищного фонда РФ находится в частной собственности, тем не менее, капитальный ремонт и реконструкция жилья почти полностью финансируются государством. Главная причина такой парадоксальной ситуации – отсутствие механизмов массового привлечения средств населения для финансирования ремонтных работ и стимулирования заинтересованности граждан в улучшении состояния своего жилья.

Основным институтом, через который осуществляются бюджетное финансирование и координация региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов и расселения аварийного жилья, выступает ФСР ЖКХ.

В настоящее время работа по формированию программ капитального ремонта ведется параллельно на федеральном, региональных и муниципальных уровнях. Рассматриваются и предлагаются различные механизмы реализации программно-целевых подходов к решению задач капитального ремонта жилищного фонда. Модель функционирования муниципальной программы капитального ремонта МКД представлена на рис. 1

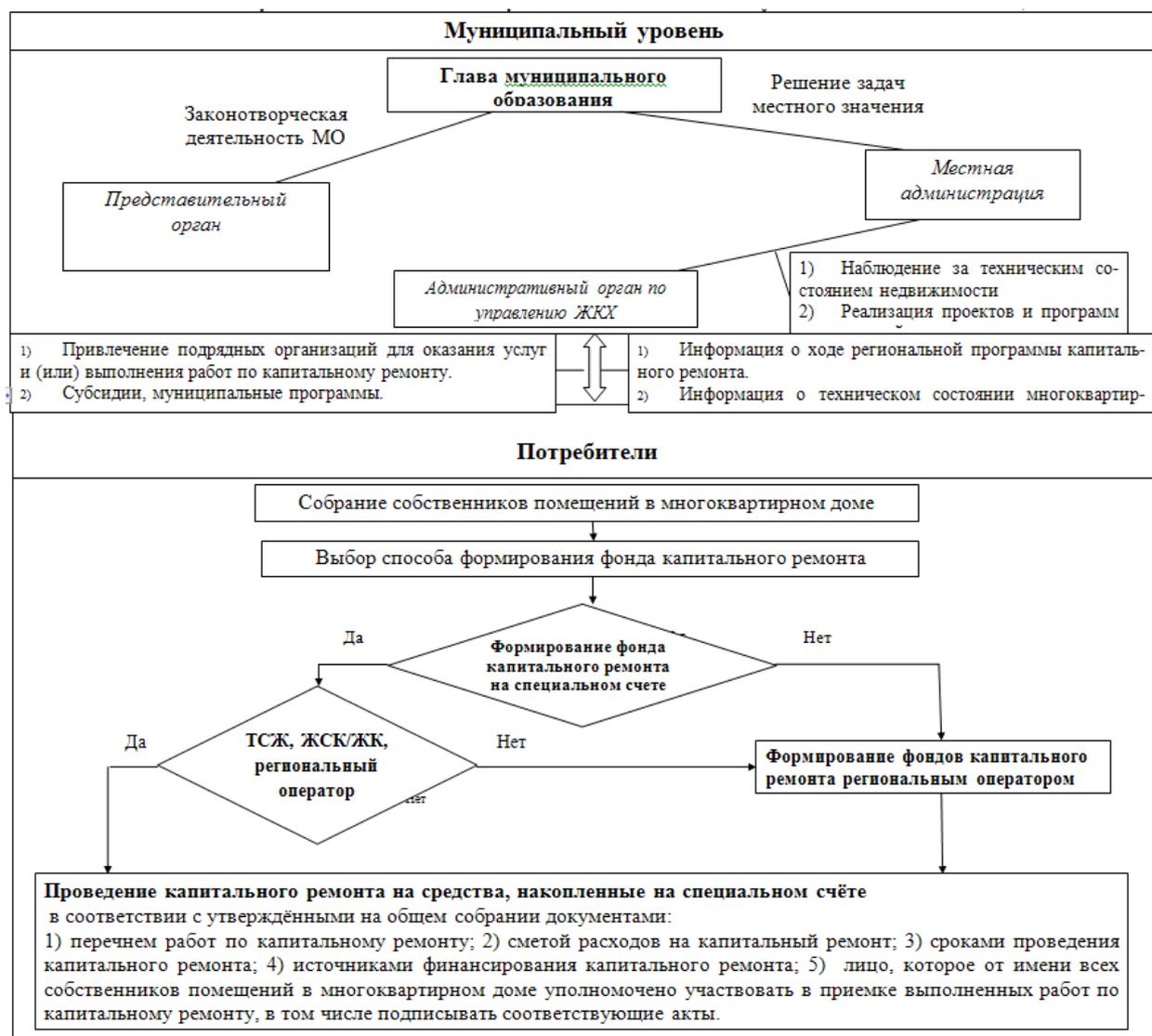


Рисунок 1 - Модель функционирования муниципальной программы капитального ремонта МКД

Финансовая помощь со стороны ФСР ЖКХ оказывается в случае, если программы по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда финансируются за счёт средств субъекта федерации или муниципального образования.

Тем не менее, проблема реконструкции и ремонта жилищного фонда стоит в России остро. В течение всего периода независимого существования страны ежегодные объемы ремонтных работ были крайне малы, что привело к обветшанию значительной части жилья. В результате на данный момент ремонта требуют более 50% основных фондов, в том числе свыше 350 млн. кв.м. жилых помещений нуждаются в неотложном капитальном ремонте. По

экспертным оценкам, общая площадь аварийного и ветхого жилья приближается к 230 млн. кв.м.

Около 85% жилищного фонда РФ находится в частной собственности, тем не менее, капитальный ремонт и реконструкция жилья почти полностью финансируются государством. Главная причина такой парадоксальной ситуации – отсутствие механизмов массового привлечения средств населения для финансирования ремонтных работ и стимулирования заинтересованности граждан в улучшении состояния своего жилья [7].

В заключение следует отметить, что изменения в системе управления ЖКХ, произошедшие после 1990 года, отражают противоречивые тенденции. С одной стороны, происходящие изменения – свидетельство развития системы управления, с другой стороны, постоянные реорганизации – признак неустойчивости системы, поскольку ликвидация прежних структур и создание новых сопровождается дополнительными материальными издержками и зачастую не основывается на детальном теоретическом анализе.

В сложившихся условиях возрастает роль КР МКД как формы воспроизводства жилищного фонда и, следовательно, правового обеспечения, поскольку нормативно-правовая база создаёт основы для комплексного развития местных территорий и позволяет увязать частные интересы со стратегическими задачами государства.

Список литературы

1. Агапов А.Б. Федеральное административное право России. – М.: Юрист, 1997. – С. 17.
2. Баженов С.И., Ярунгин А.В. Основные подходы к моделированию системы управления ЖКХ в условиях рыночных преобразований // Журнал экономической теории. – 2008. - №4. – С. 277-283.
3. Волоков В.В. К вопросу разграничения полномочий между уровнями публичной власти // Практика муниципального управления. – 2012. - № 9 . – С. 50.
4. Гиндин М.Б. Приоритетные факторы эффективного управления жилищно-коммунальным хозяйством территории: дис. канд. экон. наук : 08.00.05 – СПб, 2008. – 196 л.
5. Колесникова А.А. Оплата услуг ЖКХ населением и социальная защита малообеспеченных граждан в российских регионах // Официальный сайт Демоскоп Weekly. URL: <http://demoscope.ru/weekly/2005/0209/analit04.php> – (дата обращения: 19.07.2013).
6. Морозов И. В. Жилищно-коммунальные кластеры как основа повышения эффективности системы управления ЖКХ в процессе её реформирования // Транспортное дело России. – 2006. – №12-IV. – С. 85-87.

7. Основные направления государственной жилищной политики [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.rbc.ru/reviews/realty/chapter_1_2.shtml (дата обращения: 19.01.2014).
8. Хаметов Т.И., Букин С.Н. Определение качества функционирования системы управления объектами жилищно-коммунального хозяйства // Університетські наукові записки, Хмельницьк – 2013. - №2(46). – С. 143-151.
9. Управление в развитии недвижимости: Учеб. Пособие / Под. Общ. Ред. С.А. Баронина. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 182 с. – (Высшее образование: Бакалавриат). – DOI 10.12737/160 (www.doi.org).
10. Ягодина Л.П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты: дис. канд. экон. наук: 12.00.14 – М., 2002. – 196 л.

Рецензенты:

Хрусталёв Б.Б., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой «Экономика, организация и управление производством» ПГУАС, г. Пенза.

Баронин С.А., д.э.н., профессор, преподаватель кафедры «Экспертиза и управление недвижимостью» ПГУАС, г. Пенза.