

## ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ

Еремин А.Р.<sup>1</sup>, Любушкин В.А.<sup>1</sup>, Останков Д.Б.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева», Саранск, Россия (430005, Саранск, ул. Большевикская, 68), e-mail: eralro@mail.ru

Рассмотрены ряд проблем организации и правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства в Республике Мордовия. Определено значение жилищно-коммунального хозяйства в сфере услуг, оказываемых населению органами местного самоуправления как важнейшей сферы социальной структуры общества. Раскрыто содержание и показано значение термина «жилищно-коммунальное хозяйство». Рассмотрен жилищно-коммунальный комплекс Республики Мордовия как один из самых больших секторов экономики субъекта Российской Федерации. Приведены статистические данные о его функционировании. Показаны новые задачи и подходы в осуществлении жилищно-коммунальной деятельности в Республике Мордовия с позиций нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу деятельности. Выявлены способы управления имуществом в Республике Мордовия. Изучено качество нормативно-правовой основы, ее полнота и степень соответствия особенностям регулируемого объекта. Показаны негативные стороны правового регулирования и организации управления жилищно-коммунальным хозяйством. Сделаны предложения по решению проблем, описанных в данной статье.

Ключевые слова: местное самоуправление, Республика Мордовия, жилищно-коммунальное хозяйство, управляющая организация, нормативно-правовой акт, законодательство, правовое регулирование.

## PROBLEMS OF THE ORGANIZATION AND LEGAL REGULATION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN THE REPUBLIC OF MORDOVIA

Eremin A.R.<sup>1</sup>, Lyubushkin V.A.<sup>1</sup>, Ostankov D.B.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Ogarev Mordovia State University, Saransk, Russia (430005, Saransk, Bolshevistskaya St., 68), e-mail: eralro@mail.ru

A number of problems of the organization and legal regulation of housing and communal services in the Republic of Mordovia are considered. Value of housing and communal services in a services sector, rendered to the population by local governments as most important sphere of social structure of society is defined. The contents is opened and value of the term "housing and communal services" is shown. The housing-and-municipal complex of the Republic of Mordovia as one of the biggest sectors of economy of the subject of the Russian Federation is considered. Statistical data on its functioning are provided. New tasks and approaches in implementation of housing-and-municipal activity in the Republic of Mordovia from positions of the normative legal acts regulating this field of activity are shown. Ways of management of property in the Republic of Mordovia are revealed. Quality of a standard and legal basis, its completeness and degree of compliance to features of adjustable object is studied. Negative sides of legal regulation and the organization of management of housing and communal services are shown. Offers on the solution of the problems described in this article are made.

Keywords: local government, Republic of Mordovia, housing and communal services, managing organization, normative legal act, legislation, legal regulation.

В последние несколько лет напряженная ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве регулярно привлекает к себе внимание ученых-правоведов, экономистов, органов государственной власти и местного самоуправления разного уровня, специализированных организаций, предприятий и предпринимателей.

Современное состояние жилищно-коммунального хозяйства, его реформа приводят в целом к неудовлетворительным результатам и требуют новых путей реформирования. Намеченные задачи по реформе жилищно-коммунального хозяйства требуют

скоординированных и последовательных действий всех уровней власти по обязательному выполнению мероприятий, предусмотренных каждым этапом реформирования.

Качество нормативно-правовой базы, значительная пробельность законодательства, степень его полноты и соответствия особенностям регулируемого объекта в значительной степени обуславливают низкую эффективность управления жилищно-коммунальным хозяйством, уровень реализации конституционного права граждан на местное самоуправление. Практика показывает, что как на федеральном, так и на региональном уровнях отсутствуют последовательные и скоординированные меры по реализации новой модели экономических взаимоотношений, что характерно и для Республики Мордовия – субъекта Российской Федерации, пытающегося строить собственную модель управления жилищно-коммунальным сектором.

Огромную роль в реализации вопросов управления жилищно-коммунальным хозяйством должны играть органы местного самоуправления, поскольку, глава 3 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года определяет многие вопросы ЖКХ (водоснабжение, водоотведение, тепло-, газоснабжение и др.) как вопросы местного самоуправления. Однако и здесь существует много нерешенных проблем, в том числе и правового регулирования.

Цель статьи – проанализировать ряд проблем организации и правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства в Республике Мордовия.

Методология и методы исследования – совокупность диалектического, формально - юридического, логического, сравнительно - правового и других методов познания.

Конституция Российской Федерации наделяет граждан, проживающих в пределах муниципальных образований, правом самостоятельно решать вопросы местного значения. Это право является сущностной составляющей местного самоуправления, его основным элементом, поскольку от того, насколько эффективно будут решаться «вопросы местного значения», как они будут обеспечены ресурсами государства, зависит качество жизни граждан России. А органы местного самоуправления, будучи властью, создаваемой населением муниципальных образований из своего состава, из людей, знающих все нюансы проблем своей территории, властью, подотчетной населению, властью, действующей в буквальном смысле на глазах своих избирателей, объективно являются органами власти, в наибольшей степени способными решать вопросы местного значения в экономически эффективных формах [1, с.97].

Российская Федерация является федеративным государством. Это означает, что субъекты Федерации имеют не только свои предметы ведения и полномочия, но и право на собственное законодательство в границах указанных предметов ведения и полномочий.

Поэтому все субъекты Федерации активно занимаются законотворчеством. При этом за последние годы количество законодательных актов, принятых в Российской Федерации и, особенно в ее субъектах значительно возросло [3, с.3]. Это в полной мере относится и к созданию законодательства на уровне субъекта РФ (в том числе и на уровне муниципалитетов), регулирующего отношения в жилищно-коммунальной сфере.

Жилищно-коммунальное хозяйство является важнейшей сферой социальной структуры общества. Качество ее функционирования на базе равноправного существования в данной сфере всех форм собственности позволяет создать поле качества экономических отношений собственников услуг ЖКХ и создать сетевую среду для реализации принципов социально-ориентированной рыночной экономики.

Понятие «жилищно-коммунальное хозяйство», при всей очевидности своего существования не имеет единого значения ни в научной литературе, ни в законодательных и нормативных актах Российской Федерации. Единства нет ни общенациональном, ни на региональном уровнях, не говоря о муниципальных.

Можно привести определение жилищно-коммунального хозяйства, которое дает Л.П. Ягодина, определяя жилищно-коммунальное хозяйство как комплекс взаимосвязанных подотраслей, обеспечивающих содержание, эксплуатацию, ремонт жилищного фонда и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, услуги которого имеют местный характер производства и потребления, отличаются незаменимостью, совпадением процесса производства и потребления, предоставляются промышленным предприятиям и населению [6, с.10].

Жилищно-коммунальное хозяйство в широком смысле подразумевает: Энергоснабжение: электроснабжение – обеспечение поставки электричества; газоснабжение – обеспечение поставки газа; теплоснабжение – обеспечение поставки горячей воды и тепла, обеспечение работы котельных и ТЭЦ; энергосбережение; Водоснабжение и водоотведение: водопровод – прокладка и ремонт водопроводных труб, водозабор очистка и доставка воды в многоквартирные дома и на промышленные объекты, в том числе для последующего подогрева для нужд горячего водоснабжения и отопления; канализация – отведение сточных вод; Вентиляция и централизованное кондиционирование воздуха; Лифтовое хозяйство; Вывоз мусора: мусоропровод; утилизация и переработка отходов; Капитальный ремонт зданий; Текущий ремонт внутренних общедомовых инженерных коммуникаций и систем (здания); Содержание придомовых территорий (благоустройство).

Жилищно-коммунальное хозяйство является одним из важнейших элементов социально-экономической системы, в котором формируются многие параметры качества жизни населения и экономического потенциала территориальных подсистем государства.

Ведущими отраслями жилищно-коммунального хозяйства России являются жилищное строительство и жилищное хозяйство, которые обеспечивают воспроизводство и содержание жилищного фонда, а также коммунальное хозяйство, которое обеспечивает производство и доведение коммунальных услуг до непосредственных потребителей.

Жилищно-коммунальный комплекс Республики Мордовия является одним из самых больших секторов экономики и включает в себя около трети основных фондов. Населению и другим потребителям предприятиями жилищно-коммунального хозяйства предоставляется около 20 видов услуг.

Объем жилищного фонда в Республике Мордовия по состоянию на 1 января 2015 года составляет 20497,5 тыс. кв. метров. За 2014 год введено в эксплуатацию 265,8 тыс. кв. метров общей площади жилых домов. В расчете на 1 тыс. постоянно проживающих жителей республики ввод жилья составил 323,35 кв. метра общей площади (12 место в ПФО и 53 в России). Доля индивидуального жилищного строительства в общем объеме жилья составила 43 процента. Населением за счет собственных и заемных средств построено более 106 тыс. кв. метров общей площади жилья. Ввод жилых домов по ипотечному кредитованию составил 28,78 тыс. кв. метров [4].

Жилищный фонд со степенью износа 30 %, подлежащий капитальному ремонту, составляет 8125 тыс. кв. м, аварийный жилищный фонд – 106,5 тыс. кв. метров.

По оценкам специалистов, на проведение капитального ремонта многоквартирных домов потребуется более 14625 млн. рублей (при сложившейся по факту средней стоимости капитального ремонта по Республике Мордовия 1,8 тыс. руб./кв. м), на ликвидацию аварийного фонда – более 2822 млн. рублей (исходя из стоимости строительства 1 кв. м жилья в Республике Мордовия 26,5 тыс. руб./кв. м).

Жилищный кодекс РФ обозначил три способа управления, посредством которых собственники помещений могут осуществлять свои обязательства по управлению общим имуществом: непосредственное управление; управление через товарищество собственников жилья (ТСЖ); управление через управляющую организацию.

Способы управления – это разные варианты структур, выполняющих функцию управления домом. При одном способе такая структура вовсе отсутствует или рассредоточена между всеми собственниками (непосредственное управление), при другом – создается из состава собственников помещений (правление ТСЖ), а при третьем способе – управленческая структура привлекается со стороны (управляющая организация) [2,с.83].

В столице Республики Мордовия – городском округе Саранск был выбран путь управления через управляющие компании. На данный момент в городе насчитывается 28 управляющих компаний.

Управляющая организация – это юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, управляющие многоквартирным домом на основании договора управления многоквартирным домом [5, с.267].

Приоритеты государственной политики в жилищной и жилищно-коммунальной сферах определены в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», государственной программой Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2012 г. № 2227-р, и федеральной целевой программой «Жилище» на 2011 – 2015 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050.

В целях обеспечения устойчивого, эффективного функционирования и развития жилищно-коммунального хозяйства Республики Мордовия Правительство Республики Мордовия в ноябре 2010 года утвердило Республиканскую целевую программу «Модернизация и реформирование жилищно-коммунального хозяйства» на 2011–2015 годы.

Основными целями Программы являются обеспечение в 2015 году собственников помещений многоквартирных домов коммунальными услугами нормативного качества и доступная стоимость коммунальных услуг при надежной и эффективной работе коммунальной инфраструктуры.

Для реализации целей Программы в 2015 году предполагается решение следующих задач: обеспечение надежности и эффективности поставки коммунальных ресурсов за счет масштабной реконструкции и модернизации систем коммунальной инфраструктуры, в том числе в рамках реализации Республиканской целевой программы «Чистая вода» на 2010 - 2015 годы; обеспечение доступности для населения стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Решение указанных задач будет осуществляться в рамках реализации мероприятий в двух направлениях – в жилищном хозяйстве и коммунальной инфраструктуре. При этом решение задачи по масштабной реконструкции и модернизации систем коммунальной инфраструктуры возможно при реализации мероприятий, направленных на модернизацию коммунальной инфраструктуры, решение задачи по обеспечению в 2015 году собственников помещений многоквартирных домов коммунальными услугами нормативного качества – при выполнении мероприятий, направленных на модернизацию жилищного фонда. Задача по

обеспечению доступности для населения стоимости жилищно-коммунальных услуг решается при выполнении всех мероприятий Программы.

Необходимо обратить внимание, что проблема устранения пробелов в существующей правовой базе, регулирующей отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, имеет важное государственное значение и на региональном уровне.

Качество нормативно-правовой основы, ее полнота и степень соответствия особенностям регулируемого объекта обуславливает эффективность управления жилищно-коммунального хозяйства. Но практика показывает, что как на федеральном, так и на региональном уровнях отсутствуют последовательные и скоординированные меры по реализации новой модели экономических взаимоотношений, структурных изменений в жилищно-коммунальном хозяйстве на региональном уровне в свете административной реформы. Обращает на себя внимание отсутствие ряда необходимых норм в новом законодательстве, в том числе регулирующих порядок организации управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающих нормативно-правовое сопровождение реформы, механизм ее реализации.

В итоге реформа осуществляется с различными нарушениями в виде несоблюдения федеральных стандартов, превышения роста стоимости жилищно-коммунальных услуг, неустойчивого функционирования системы жилищно-коммунального хозяйства и т.д. В этой связи реформа жилищно-коммунального хозяйства нуждается в координации деятельности субъектов Российской Федерации по ее проведению и комплексном подходе к построению правовой базы, регулирующей отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а законодательное сопровождение реформ требует постоянной нормотворческой деятельности.

Сегодня в структуре и функциях органов управления жилищно-коммунального хозяйства на региональном уровне необходима определенная общая система, отражающаяся в общих подходах к построению положений об органах исполнительной власти и четком разграничении их функций. Анализ текущего законодательства позволяет сделать вывод о том, что полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными и региональными законами, отраслевыми нормативными актами, уставами муниципальных образований, в реальной действительности значительно шире, чем это предусмотрено в ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года.

Очевидно, что общий объем полномочий исполнительно - распорядительных органов местного самоуправления должен обеспечивать их нормальное функционирование и поэтому нуждается в расширении. В целях обеспечения реального объема полномочий органов местного самоуправления необходима законодательная инициатива в решении проблемы расширения перечня вопросов местного значения и полномочий по собственной инициативе

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с соблюдением определенных условий.

Действующее законодательство не обеспечивает системного решения проблем управления жилищно-коммунальным хозяйством и не соответствует рыночным правилам поведения хозяйствующих субъектов, населения и работников жилищно-коммунального хозяйства.

Сегодня очевидна необходимость постепенного перехода к самокупаемости жилья и коммунальных услуг, к переносу бремени затрат по содержанию и развитию жилищно-коммунального хозяйства на потребителя в принципе. Однако преобразования в этой сфере не должны сводиться к простому повышению тарифов, как зачастую происходит сейчас.

В Республике Мордовия, как и в других регионах, ежегодный рост тарифов на коммунальные услуги неизбежен, так как ежегодно растут тарифы предприятий – монополистов в сфере электроснабжения и газоснабжения, а эти составляющие напрямую влияют на стоимость других услуг. Газ в структуре тарифа тепловой энергии занимает порядка 50%, почти столько же приходится на долю электрической энергии в водоснабжении. Только рост топливно-энергетических расходов ведет к увеличению тарифа почти на 10 процентов.

Президент РФ и Председатель Правительства РФ поставили задачу – сдерживать рост тарифов в пределах 15 %. В Мордовии этот уровень выдержан и закреплён постановлением Правительства РМ – плата за коммунальные услуги не повышается более чем на 15 %.

Назревшей необходимостью является наведение порядка в предоставлении льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и решение задачи финансового обеспечения этих льгот. Отсутствие четкого механизма компенсации предоставленных льгот субъектам хозяйствования приводит к тому, что у жилищных организаций возникают выпадающие доходы, а перечисленные из вышестоящих бюджетов средства не доходят до конечного адресата и «теряются» в местных бюджетах.

Одной из важных проблем, требующей решения, является отсутствие четко и всесторонне проработанных формулировок основополагающих понятий, таких как управляющая организация, управление и способы управления многоквартирным жилым домом, жилищные и коммунальные услуги и т.п. Отсутствие чётко сформулированных понятий свидетельствует об отсутствии понимания определяемых этими понятиями явлений и процессов, в отсутствие, которого, в свою очередь, снижает эффективность правового регулирования.

Следующая проблема – это противоречие между поставщиками коммунальных ресурсов и управляющими компаниями.

В настоящее время, в отсутствие законодательных механизмов, регулирующих движение денежных средств от населения через управляющие компании к поставщику коммунальных услуг, долги управляющих компаний во многих регионах России достигли катастрофических размеров. Стремительная демонополизация рынка по управлению многоквартирными домами привела к потере единого информационного пространства, которое позволяло осуществлять контроль и надзор за системой жизнеобеспечения со стороны государства, муниципальных образований. В настоящий момент и органы местного самоуправления не имеют никаких полномочий в отношении деятельности управляющих компаний и не имеют никаких рычагов влияния на недобросовестных участников рынка.

Проверки показали, что в Республике Мордовия неэффективно используются выделенные средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Остается проблема роста задолженности управляющих компаний перед ресурсоснабжающими организациями и населения перед управляющими компаниями за жилищно-коммунальные услуги. Так, задолженность управляющих компаний перед ресурсоснабжающими организациями на 2014 г. по Республике Мордовия приблизилась к отметке в миллиард рублей.

Представляется, основными задачами организации и совершенствования правового регулирования жилищно-коммунальной сферы в Российской Федерации, ее субъектах, в том числе и в Республике Мордовия, муниципальных образованиях должно являться: эффективная организация работы по ликвидации ветхого и аварийного жилья; упорядочение процесса капитального ремонта многоквартирных домов; создание (улучшение организации работы в Республике Мордовия) специализированных региональных фондов для капитального ремонта; установление общественного контроля за функционированием жилищно-коммунального хозяйства; установка действенного государственного контроля за тарифами производителей услуг жилищно-коммунального хозяйства; совершенствование бюджетно-налогового законодательства на федеральном уровне, с целью обеспечения расходных полномочий органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства; принятие поправок в региональные законы, которые позволят закрепить меры ответственности управляющих компаний; введение в практику системы страхования; совершенствование системы управления в отрасли в части организации системы учета, планирования и контроля.

*Работа выполнена в рамках темы НИР № 53/23-15: Системный анализ проблем формирования и реализации регионального законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации.*



## Список литературы

1. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. – 280 с.
2. Лелявина Т.А. Совершенствование управления жилищно-коммунальным хозяйством мегаполиса: дис. ... канд. юр. наук. – СПб., 2009. – 171 с.
3. Любушкин В.А. Конституционно-правовая характеристика Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации. – Саранск: Типография ООО «ПРИНТ-ИЗДАТ», 2012. – 176 с.
4. Об утверждении государственной программы Республики Мордовия «Развитие жилищного строительства и сферы жилищно-коммунального хозяйства на 2014–2020 годы»: Постановление Правительства РМ от 04 октября 2013 г. № 455 (с изм. и доп.) // Известия Мордовии. – 2014. – № 5 – 2.
5. Тишуков Ю. В. Потребитель и управление многоквартирным домом. – М.: Феникс, 2007. – 267 с.
6. Ягодина Л.П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: Организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2008. – 22 с.

### Рецензенты:

- Емелькина И.А., д.ю.н., доцент, зав. кафедрой гражданского права и процесса Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарёва, г. Саранск;
- Худойкина Т.В., д.ю.н., профессор, зав. кафедрой правовых дисциплин Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарёва, г. Саранск.