

УДК 338.465 : 338.242
ББК 65.9(2)441
Х-98

Хурхумал Лали Вадимовна, преподаватель кафедры маркетинга и логистики финансово-экономического факультет Майкопского государственного технологического университета, тел.: 89649270878.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ И СПЕЦИФИКА ИХ РЕАЛИЗАЦИИ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ
(рецензирована)

В статье дан анализ организационно-правовых форм, способствующих реализации жилищно-коммунальных услуг населению. Рассмотрена специфика нормативно-правовых актов, действующих в сфере ЖКУ. Даны предложения по совершенствованию и развитию организационно-правовой системы комплекса жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова: иерархическая система целей, муниципализация жилья, управляющая компания, товарищества собственников жилья, кондоминиум, договорные отношения, селитебные территории, жилищные субсидии.

Khurkhumal Lali Vadimovna, lecturer of the chair of marketing and Logistics of the finance and economics faculty, Maikop State Technological University, phone: 89649270878.

THE LEGAL FORMS OF HOUSING AND PUBLIC UTILITIES AND SPECIFICS OF THEIR IMPLEMENTATION IN MARKET ECONOMY

The article analyzes the organizational and legal forms that contribute to the implementation of housing and public utilities. Specific legal regulations in the field of housing and utilities services have been considered. The measures on improvement and development of the legal system of the housing and public utilities have been offered.

Keywords: hierarchical system of goals, housing municipalisation, trust company, homeowners' associations, condominium, contractual relations, residential area, housing subsidies.

Проблемы совершенствования функционирования и развития сферы жилищно-коммунальных услуг в современных условиях приобрели особую актуальность, поскольку их решения напрямую зависят от экономической политики, и также от выбора соответствующих методических и концептуальных подходов.

Как и вся экономика страны, отечественный жилищно-коммунальный комплекс значительно деградировался. Низкий уровень обеспеченности населения жильем, значительная доля жилья в ветхом, аварийном состоянии, высокая измененность инженерных систем требует построения определенной иерархической системы целей в жилищно-коммунальном секторе экономики.

За последние 20 лет был разработан значительный пакет нормативно-правовых документов, способствующих активизации работы жилищно-коммунального комплекса. И в первую очередь конституция Российской Федерации определившая, что жилищно-коммунальное обслуживание - это задача местных органов власти. Муниципализация ведомственного жилья обусловлена необходимостью переключения ресурсов предприятия с непрофильной и экономически нецелесообразной деятельности по его содержанию на производственные задачи. Известно, что муниципалитеты неохотно принимали ведомственные объекты в муниципальную собственность опираясь в этом на Федеральный Закон «Об принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с которым местные власти могли требовать от федеральных

властей компенсации за решения, приводящие к увеличению расходов местных бюджетов. В действительности это справедливое требование, поскольку в подавляющем большинстве случаев дефицит местных бюджетов - это следствие структурной перестройки экономики и ряд других причин макроэкономического и местного характера. Тем не менее, передача жилых домов из государственной собственности в собственность муниципалитетов состоялась, хотя и растянулось по времени.

С передачей жилых домов в муниципальную собственность появилась проблема взаимодействия муниципальных органов власти с управляющими компаниями, нежеланием собственников квартир активно включиться в процесс управления домом, как собственника приватизированной квартиры. Это свидетельствует о непонимании того, что люди в процессе приватизации квартиры приобрели, не только право, но и обязанности собственника, что они должны взаимодействовать между собой по поводу эксплуатации и содержания жилого дома по новым принципам самоуправления. В Законе РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ», не удалось, к сожалению, всесторонне осмыслить экономическое, социальное и юридическое содержание проблематики жилищной собственности, в особенности это относится к внеквартирным помещениям и инженерному оборудованию зданий. На первом плане была только приватизация, т.е. бесплатная передача жилых помещений. Новая структура отношений собственности на жилье детально не определялась. Приватизация, как известно, являлась разгосударствлением жилья, т.е. переходом из государственной собственности в частную, чему в основном и был посвящен Закон о приватизации.

Из этого следует, что законодательством как бы допускалось перекрестное владение внеквартирными помещениями и оборудованием. С одной стороны муниципалитету все еще принадлежит жилищный объект в целом, но без тех помещений, которые переданы в частную собственность. С другой стороны, собственником жилых помещений в кондоминиуме, которым собственно уже является дом после приватизации даже одной квартиры, принадлежат лестницы, лифты, крыши, и другие места общего пользования.

При этом в общее имущества входят не только подвал и чердаки дома, но и самое ценное - земля, на которой располагается дом. Однако во многих случаях она надлежащим образом не оформлена, а помещения подвала используется органами местного самоуправления. А ведь жильцам, проживающим в приватизированном многоквартирном доме, могут навязать точечное строительство тех или иных коммерческих объектов, например, магазинов или кафе, так как фактически земля ими не оформлена в их собственность. Поэтому возникает вполне естественный вопрос: каких законодательных норм не хватает сегодня муниципалитету для оформления не только земельных участков, но и других объектов общего пользования. В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 29 декабря 2004г. №189 ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» жильцы многоквартирных домов стали собственниками объектов общего пользования, расположенных в приватизированном доме. Поэтому в данном случае процесс оформления объектов общего пользования выступает не правоустанавливающей, а правоутверждающей процедурой. И затягивание сроков их оформления зависит от самих жильцов дома, а также органов местного самоуправления. Сегодня это стоит немалых средств. Однако следует заметить, что Федеральный закон от 21 июня 2007 года «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» рассматривает решение этого вопроса как одно из главных условий предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и их муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов.

Таким образом, приватизация квартир в многоэтажных зданиях фактически привела к образованию определенной формы недвижимости - кондоминиумов, где

квартиры находятся в собственности. Тем не менее собственники не вовлечены в процесс управления зданиями и, как правило, в большинстве своем, не хотят этого. Именно поэтому домовладельцы не стремятся образовывать в кондоминиумах товарищества собственников жилья (ТСЖ).

Приватизация жилья в России фактически предопределила необходимость перехода к новой системе управления жилищным фондом. Разграничение функций управления базируется на Законе РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Однако, важнейшим программным документом в области управления жилищно-коммунальным комплексом является Указ Президента РФ 28 апреля 1997г. №425 «Концепция реформ жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации». Согласно этому документу в основу системы управления жилищно-коммунальным комплексом положено рациональное разделение функций между собственником- домовладельцем, управляющей компанией и подрядными организациями разных форм собственности.

Основным недостатком действующих документов следует по видимому все-таки считать отсутствие четкости в определении меры ответственности всех уровней власти за становление новых механизмов деятельности сферы жилищно-коммунальных услуг, сохранность жилищного фонда и социальную защиту населения несмотря на то, что значительная часть жилищного фонда городов России, а это в основном многоэтажные многоквартирные здания, в настоящее время находятся в частной собственности, функции управления по-прежнему сосредоточены в руках муниципальных властей. Фактически население распоряжается и управляет только своими квартирами. Что касается внеквартирных помещений и оборудования, то частные собственники не озабочены его содержанием.

Казалось бы, появление в одном и том же здании большого количества собственников должно было привести их к необходимости договориться между собой и подрядными организациями об условиях и формах содержания жилого дома и поставки коммунальных услуг. Однако существуют глубинные различия между собственником и владельцем приватизированной квартиры, заключающиеся в следующем:

- собственник приобретает жилье на свои средства путем покупки или строительства. Собственник приватизированного жилья получит его бесплатно. Приватизация позволила жильцу приобрести ряд дополнительных прав на жилище. При этом психологически проживающий не ощутил себя собственником, который кроме прав имеет обязанности.

- обязанность собственника – это, прежде всего полная оплата всех коммунальных услуг, то есть как минимум издержек коммунальных предприятий. Если государство датирует коммунальные услуги, то налицо пользование жильем на условиях социального найма, что мы и можем наблюдать.

- большинство граждан (около 70%) проживает в квартирах, где общая площадь, приходящаяся на одного человека менее 18 кв.м., то есть ниже социальной нормы. Это еще один признак социального жилья.

Таким образом, сегодня отсутствуют базовые условия для массового привлечения домовладельцев, коими являются собственники жилья к управлению жилищным фондом. Несмотря на то, что с 1993 г. (Указ Президента «Временное положение о кондоминиуме», 1996 г. - Закон РФ «О товариществах собственников жилья») существует право объединения жильцов в юридическое лицо со всеми вытекающими отсюда правами на управление жилым фондом. Однако, такая практика мало популярна в муниципальных образованиях.

В структуре управления жилищно-коммунальным комплексом произошли за последние годы некоторые изменения. Они, прежде всего, касаются разделения функций

заказчика и подрядчика, которые ранее были в руках одной организации. Существенным препятствием для возникновения договорных отношений в коммунальном обслуживании на базе деления бывших единых служб является возникающее, как следствие, появление договорных отношений, дополнительное налогообложение операций, а следовательно и дополнительные расходы. Вместе с тем можно сказать, что пакет правовых и нормативных документов регламентирующих договорные отношения в сфере ЖКУ и порядок проведения конкурсов на обслуживание зданий довольно внушителен. Если кратко сформулировать наиболее серьезные проблемы управления жилищным фондом, то они сводятся к следующим:

- в ряде законодательных документов мы можем видеть отдельные хорошо описанные фрагменты системы управления комплексом ЖКУ, но целостная система управления ЖКУ отсутствует;
- разделение функций заказчика и подрядчика пока экономически не обоснована, хотя дает возможность формировать рынок услуг в жилищно-коммунальной сфере обслуживания;
- создание автономной муниципальной службы заказчика в свою очередь не является полноценным инструментом рационального управления жилищным фондом, поскольку данная структура превращается в монополиста на вверенной ей территории.

Проводимые сегодня реформы жилищно-коммунальных услуг являются одним из важнейших направлений социальной защиты населения, так как они позволяют улучшить предоставление услуг населению в нужном объеме и хорошего качества. Важность этого направления особенно возрастает вследствие ограниченности финансовых ресурсов на содержание, реконструкцию и ремонт жилищного фонда. Отсутствие четких требований в эксплуатации такой довольно сложной в настоящее время системой как жилой дом может пагубно сказаться на качестве его содержания и обслуживания. Однако социальная защита населения в сфере предоставления коммунальных услуг регулируется Законом РФ «О защите прав потребителей» и «Правилами предоставления коммунальных услуг». В соответствии с гл. 111. Защита прав потребителей при выполнении, ст.27 «Сроки выполнения работ (оказания услуг) исполнитель обязан осуществить выполнение работ (оказание услуг) в срок, установленный правилами выполнения отдельных видов работ (оказания отдельных видов услуг) или договором о выполнении работ (оказании услуг). В договоре о выполнении работ (оказания услуг), может предусматриваться срок выполнения работы (оказания услуги), если указанными правилами он не предусмотрен, а также срок меньшей продолжительности, чем срок, установленный указанными правилами.» В свою очередь согласно Правилам «исполнитель обязан предоставить потребителю услуги, соответствующие по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм и условиям договора, а также информации об услугах, предоставляемых исполнителем».

Концепцией реформы жилищно-коммунального комплекса в Российской Федерации предусмотрены федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Федеральный стандарт стоимости предоставления коммунальных услуг рассчитан из сложившейся структуры затрат на предоставление ЖКУ коммунальных услуг. Вместе с тем известно, что в 2008 г. фактические затраты из всех источников финансирования составили не более 50% от необходимых. Это означает, что недофинансирование жилищно-коммунального хозяйства, или хорошо известный остаточный принцип финансирования, заложен в государственный стандарт. Аудит структуры затрат в различных сферах жилищно-коммунальных услуг свидетельствует о том, что в среднем в городах России снизить затраты можно не более чем на 15-20%. Таким образом даже в случае снижения затрат недофинансирование сохранится. Было бы целесообразно отказаться от термина «затраты», который по существу не имеет смысла и оперировать терминами «фактические затраты» или «нормативные затраты».

Следует обратить внимание на то, что Закон РФ «О защите прав потребителей» трактует стандарт как «государственный стандарт, санитарные нормы и правила, строительные нормы и правила и другие документы, которые в соответствии с законом устанавливают обязательные требования к качеству товаров (работ, услуг)». Стандарт не может иметь согласно этому Закону стоимостное выражение. Возводить стоимостные характеристики в ранг государственных стандартов - это значит нарушать данный Закон.

Что касается социальной защиты населения, через механизм жилищных субсидий, то в перспективе, учитывая уровень допустимых в бюджетах домохозяйств платежей за коммунальные услуги, определенных действующим законодательством на уровне до 25%, он явно недостаточен.

Поскольку, во-первых, эксплуатация жилых зданий происходит с явным нарушением норм, во-вторых, действующая система жилищных субсидий не обеспечивает полноценной поддержки малоимущих граждан.

Рациональность системы эксплуатации жилищного фонда и инженерной инфраструктуры селитебных территорий во многом определяется уровнем квалификации персонала, подготовленностью подрядных организаций к работе в новых условиях. Проведенный нами анализ сферы жилищно-коммунальных услуг показал, что сегодня чрезвычайно сложно определить себестоимость и нормативы предоставления услуг населению по эксплуатации и ремонту жилых зданий. Кроме того, вовлечение в подрядную и управленческую деятельность сферы ЖКУ предприятий, которые ранее не занимались этими видами деятельности, а также населения при внедрении новых форм управления жилищным фондом (товарищества собственников жилья) предполагает одновременно внедрение действенных методов контроля за порядком эксплуатации жилищного фонда.

Учитывая, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.1997г. №621 введены федеральные стандарты предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг по экономическим районам Российской Федерации, которые будут ежегодно обновляться, разработка нормативов потребления коммунальных услуг будет препятствовать неоправданному занижению объемов предоставляемых услуг или, если не будет препятствовать, то, хотя бы поможет проконтролировать и отличить друг от друга необходимые и фактические затраты на предоставление населению коммунальных услуг. В настоящее время практически не проработаны вопросы контроля за управленческой деятельностью в сфере ЖКУ, в отличии от подрядной деятельности, где введена система лицензирования. Вместе с тем именно от управленческой деятельности зависит грамотный выбор подрядчика, финансовое планирование, обоснованное определение приоритетов выполняемых работ по текущему, капитальному ремонту зданий, организация текущего обслуживания. В условиях конкуренции, складывающейся на рынке коммунальных услуг одним из основных направлений работы по качественному обслуживанию населения стало лицензирование предприятий, осуществляющих подрядную деятельность по эксплуатации жилищного фонда и предоставлению коммунальных услуг населению. Лицензирование данных видов деятельности осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 1995г. №1073 «Положение о лицензировании деятельности по эксплуатации инженерных систем городов и населенных пунктов». Однако до сегодняшнего дня не проработаны вопросы лицензирования управления жилым фондом на федеральном уровне. Уже сегодня в городках проводятся конкурсы на управление жилищным фондом и проблема выходит за рамки теоретических обсуждений. В городах России собственно уже не осталось многоэтажных жилых зданий, в которых были бы только государственные или только муниципальные квартиры. Эти здания фактически являются кондоминиумами и сегодня они самостоятельно выбирают управляющих компаний. Спрос должен породить

предложение и инфраструктура рынка потребует законодательного регулирования управленческой деятельностью.

Поэтому, одной из наиболее актуальных задач сегодняшнего дня является как контроль за деятельностью предприятий монополистов-производителей коммунальных услуг, так и создание конкурентной среды в сфере предоставления услуг. При этом необходимо правильное и обоснованное определение перечня видов деятельности субъектов локальных естественных монополий, подлежащих регулированию со стороны антимонопольных служб. Это позволит регулировать те сферы, где необходим государственный контроль и развивать конкурентные рыночные отношения в потенциально конкурентных видах деятельности. Большинство предприятий осуществляющих коммунальные услуги, за исключением занимающихся текущим обслуживанием домовладения и капитальным ремонтом можно отнести к естественным локальным монополиям. Практически они являются монополистами, хотя по характеру деятельности могли бы ими и не быть.

Таким образом, к одним производителям услуг необходимо применять меры антимонопольного регулирования, а другие должны работать в условиях конкуренции. В действительности этого не происходит. Положения Федерального Закона "О естественных монополиях" на локальные монополии не распространяются, И в соответствии с ст.76 Конституции Российской Федерации сферы, не относящиеся к предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не могут регулироваться федеральными законами. К группе поставщиков коммунальных услуг, которые по характеру своей деятельности не являются естественными монополиями, прежде всего, следует отнести ремонтно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия. Существует достаточно хорошо разработанная правовая база для организации и проведения конкурсов на текущее обслуживание и капитальный ремонт жилых зданий. В ряде городов, в том числе и г. Майкопе такие конкурсы проводятся, но до сегодняшнего дня они проводятся формально. Причина подобного положения состоит в следующем. Спрос должен формироваться потребителями услуг - собственниками жилищного фонда, то есть владельцами жилищного фонда. На практике же в договорные отношения с производителями услуг в лучшем случае вступает служба заказчика или заказ на собственные работы формируют ремонтно-эксплуатационные предприятия, совмещающие как функции заказчика, так и функции производителя части коммунальных услуг, а именно те, которые связаны с текущим обслуживанием здания. Фактически ~~ненередетвенно~~ потребитель услуг прямым образом не связан договорными отношениями с производителями услуг. Он имеет с ними дело через своего представителя управляющую компанию. Есть еще ряд обстоятельств, которые влияют на формирование спроса. Прежде всего, это дотационность жилищно-коммунального комплекса. Система формирования тарифов на коммунальные услуги не формирует конкурентную среду, поскольку платежеспособная, активная часть населения не озабочена поиском подрядчиков, которые обеспечили бы высокое качество услуг по более низким, чем действующие цены. Таким образом, практически отсутствует инициатива снизу, которая могла бы способствовать обоснованному нормированию поставок услуг и определению базовых тарифов.

В последние годы идет неуклонный рост тарифов на ЖКУ. Поскольку темпы роста затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг растут опережающими инфляцией темпами, доля бюджетных дотаций на содержание жилищного фонда и на разницу в ценах на тепловую энергию в городских бюджетах не уменьшается. Более того, ситуация углубляется крайне неблагоприятной динамикой реальных доходов населения в связи с чем рост ставок оплаты жилищно-коммунальных услуг населением происходит особенно болезненно.

Поэтому сроки перевода жилищно-коммунальных услуг в режим самофинансирования были перенесены, что было зафиксировано в Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации» «Об основах федеральной жилищной политики» и постановлении Правительства Российской Федерации «Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг», принятым взамен ранее действующего постановления Совета Министров «О переходе на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) при оплате жилья и коммунальных услуг».

Концепцией реформы комплекса жилищно-коммунальных услуг определяются темпы перехода отрасли в режим самофинансирования путем постепенного роста тарифов для всех слоев населения. Жилищные субсидии при этом начисляются только тем, кто находится за чертой бедности. Все прочие находятся в равных условиях, то есть пользуются одинаковыми тарифами. Можно с полным основанием назвать эти тарифы «льготными», поскольку они покрывают лишь часть затрат коммунальных предприятий. Другая часть расходов предприятий финансируется из бюджетов разных уровней. В подавляющей части - местных.

Датирование коммунальных предприятий есть ничто иное, как перераспределение средств в пользу высоко доходных слоев населения, которые наравне со всеми, в этом случае, производят платежи по льготным тарифам. Этому перераспределению как нельзя лучше способствует идея постепенного роста тарифов до уровня издержек предприятий. Последнее все более ужесточает финансовые условия жизни семей с низкими и средними доходами, поскольку доля расходов на коммунальные платежи в бюджетах этих семей растет очень быстро. В то же время доля расходов на жилищно-коммунальные услуги в бюджетах обеспеченных семей редко поднимается выше 1-2%. Разумеется семьи с высокими доходами и должны расходовать меньшую долю своих средств на жилищные услуги в силу того, что их доходы достаточно высоки, но ни в одной стране мира для них не достают из государственного бюджета последние деньги и не преподносят в виде безвозмездного и не нужного дара. Вместе с тем отрасль жилищно-коммунальных услуг России находится в тяжелом положении, прежде всего из-за недостатка средств. В действительности она финансируется из всех источников не более чем на 50% от необходимого уровня, который может обеспечить расширенное воспроизводство основных фондов.

Обобщая проблемы реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг и перехода отрасли в режим самофинансирования можно сформулировать следующие выводы:

- смешение систем адресных субсидий населению и системы государственных дотаций предприятиям, замедляет переход отрасли ЖКУ в режим самофинансирования;
- в финансирование жилищной сферы не вовлекаются средства тех слоев населения, которые могут платить за жилье в полном объеме или по тарифам, которые выше чем действующие сегодня. Эти семьи неоправданно через льготные тарифы получают финансовую поддержку на оплату жилья и коммунальные услуги;
- в целях социальной защиты населения необходимо преодолеть разрыв между относительно развитой нормативной базой, и правоприменительной практикой развития системы правовой пропаганды в жилищном секторе. Для этого целесообразно осуществить следующие мероприятия:
 - разработать программы правовой пропаганды в жилищной сфере, которая устанавливала бы цели, центры тяжести, ответственные органы, формы и т.п. правовой пропаганды;
 - более активно использовать средства массовой информации для общения популяции новых правовых положений, прав и обязанностей жильцов и собственников жилья, кондоминиумов, ТСЖ, ассоциаций ТСЖ и т.д.;