

Журнал "Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование"

Номер 1-2 (30-31) Июль 2007

Законодательное обеспечение реформирования жилищно-коммунального хозяйства: тарифное регулирование, финансовое оздоровление, привлечение инвестиций, технологическая модернизация, повышение энергоэффективности

Проект рекомендации парламентских слушаний на тему: "Законодательное обеспечение реформирования жилищно-коммунального хозяйства: тарифное регулирование, финансовое оздоровление, привлечение инвестиций, технологическая модернизация, повышение энергоэффективности" (Москва, 07.12.06)

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, руководителей и представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, руководителей ведущих организаций, отраслевых ассоциаций, научных организаций жилищно-коммунального комплекса вопросы законодательного обеспечения реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), участники парламентских слушаний **отмечают:**

1. Реформирование и модернизация ЖКХ РФ имеют исключительное значение для осуществления приоритетного национального проекта по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем. Целью реформирования и модернизации ЖКХ должно быть повышение качества жилищно-коммунальных услуг, обеспечение социальных гарантий малообеспеченным гражданам, увеличение объемов жилищного строительства.

2. ЖКХ страны продолжает находиться в кризисном состоянии, его работа неэффективна. Потери при производстве, транспортировке и потреблении энергоресурсов достигают до 50-60%, воды - до 40%. Инженерные системы и сооружения коммунальной инфраструктуры физически изношены, морально устарели и нуждаются в коренной модернизации. Финансовое состояние организаций ЖКХ продолжает ухудшаться, около 60% организаций убыточны, убытки составляют более 52 млрд руб. Суммарная кредиторская задолженность достигла к 2006 г. 325 млрд руб., дебиторская - 277 млрд руб. Непринятие мер по реструктуризации образовавшейся задолженности и предотвращению ее накопления в будущем блокирует включение рыночных механизмов функционирования и развития отрасли.

3. Исполнение действующей ФЦП «Жилище» не обеспечило достижение поставленных на 2006 г. целей в части модернизации и развития ЖКХ. С большим отставанием финансируется подпрограмма «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры».

Основная причина - поздний выход постановления Правительства «Об утверждении порядка отбора субъектов Российской Федерации и проектов по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, предоставления и расходования средств федерального бюджета на реализацию проектов в рамках подпрограммы». В результате из 4,8 млрд руб., предусмотренных на 2006 г., направлено в регионы лишь около 2 млрд руб.

4. В ходе реализации подпрограммы «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» ФЦП «Жилище» выявлен ряд трудностей, которые не позволяют обеспечить заданный уровень федеральной поддержки регионов в решении задач жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры. Предоставление государственных гарантий Российской Федерации в размере 12,5 млрд руб. по кредитам на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой под жилищное строительство и 1,7 млрд руб. на субсидирование процентных ставок заемщикам по привлеченным кредитам практически не состоялось.

Причинами сложившейся ситуации являются недостатки нормативной правовой базы, не учитывающей следующих осложняющих факторов:

- дотационные субъекты РФ не могут воспользоваться гарантиями, т.к. не обладают достаточным залоговым обеспечением, а субъекты-доноры могут привлечь кредитные ресурсы без федеральных гарантий;
- расходные полномочия по организации в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения и водоотведения действующим законодательством закреплены за органами местного самоуправления. Расходование средств бюджетов субъектов РФ на указанные цели может быть расценено как их нецелевое использование;
- имеются трудности в определении источников и механизмов прямого возврата субъектами и муниципалитетами кредитных ресурсов по рассматриваемым инвестиционным проектам.

5. Несмотря на то что депутаты Государственной Думы в целях реализации задачи по формированию рынка доступного жилья разработали и приняли необходимые федеральные законы, в том числе Жилищный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», «О концессионных соглашениях», новые редакции федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», до настоящего времени не удается преодолеть ключевые проблемы функционирования ЖКХ:

- издержки локального монополизма организаций коммунального комплекса не компенсируются адекватной системой регулирования их деятельности со стороны государства и местного самоуправления;
- сохраняющийся нерыночный характер отношений в потенциально конкурентных секторах отрасли ЖКХ, в частности в секторе управления жильем и предоставления услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда;
- опережающий рост цен (тарифов) на товары и услуги ЖКХ при неизменном их качестве.

Учитывая, что значительная часть норм указанных федеральных законов, регулирующих отношения в ЖКХ, вступила в силу в начале 2006 г., участники парламентских слушаний считают необходимым особо отметить следующее.

Эффективное правоприменение указанных федеральных законов затрудняется по причине того, что до настоящего времени Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти не издано большое число необходимых нормативных правовых актов. Это затрудняет применение Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», призванного обеспечить повышение эффективности коммунального сектора путем стимулирования снижения непроизводительных затрат; создания условий для привлечения инвестиций и частных операторов; обеспечения равного доступа застройщиков к инженерным сетям; формирования финансовых источников для развития инфраструктуры; формирования справедливых цен для потребителей. С реализацией указанного закона напрямую связаны перспектива и масштабы применения в коммунальном секторе концессионного законодательства.

Не сформирована система контроля за сохранностью и использованием жилья, обеспечивающая, в том числе, безопасность эксплуатации. В соответствии со ст. 20 Жилищного кодекса РФ государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, а также соответствием жилых помещений и коммунальных услуг установленным требованиям осуществляется уполномоченными **федеральными органами** исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Вместе с тем до настоящего времени Правительством РФ **не определен федеральный орган** исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда.

Органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления не приведена в соответствие федеральному законодательству нормативная правовая база, направленная на модернизацию и развитие ЖКХ. Озабоченность вызывает отсутствие в большинстве муниципальных образований утвержденных инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры, а также отвечающих современным требованиям проектов по модернизации объектов коммунального назначения.

Участники слушаний отмечают необходимость корректировки ряда направлений реформирования ЖКХ.

Так, десятилетняя практика показала неэффективность принимаемых мер по оснащению жилищного фонда приборами учета потребляемых ресурсов. Сегодня лишь 15% жилья (за исключением учета электроэнергии) оснащены общедомовыми приборами. Это важнейшая задача, от решения которой зависит не только сохранение энергоресурсов страны, но и бремя платежей граждан, обоснованность доходов поставщиков энергоресурсов, расходы бюджетов, темпы инфляции. Более того, совершенствование правил тарифного регулирования теряет эффективность в условиях определения объемов потребленных ресурсов по нормативам потребления.

Требуется принципиальное изменение позиции, а именно: требуется установить правила «понуждения» к выполнению указанной нормы, а также дать инструмент, позволяющий привлечь средства на оснащение потребителей приборами учета. Таким инструментом может стать институт биллинговых компаний (устанавливают, владеют и эксплуатируют все виды счетчиков количества ресурсов, в любое время гарантируют качество измерений, готовят счета для оплаты ресурсов или только данные для подготовки счетов, возмещают свои затраты через регулярные платежи потребителей услуг биллинга). Государственная

поддержка перехода к приборному учету при предоставлении услуг должна быть дополнением к рыночным механизмам решения этой проблемы. Без решения задачи массового внедрения приборов учета стимулирование энергосбережения не возможно.

Следует признать ошибочным ориентирование на ТСЖ в качестве управляющих многоквартирными домами (именно - управляющих, а не просто добровольных объединений собственников квартир).

По статистике, доля ТСЖ, ЖСК, ЖК в общем объеме жилищного фонда составляет лишь 5,9%. Этот показатель, по существу, говорит о провале концепции формирования субъекта спроса на жилищные и коммунальные услуги по тем направлениям, которые реализовывались в течение 10 лет на основе ныне утратившего силу Федерального закона «О товариществах собственников жилья».

Самоуправление как концептуальное направление реформирования сферы жилищного хозяйства должно быть пересмотрено в пользу бизнес-управления. При этом основное внимание при дальнейшей разработке законодательства в сфере управления жилой недвижимостью необходимо сосредоточить на установлении требований к профессионализму, финансовой состоятельности и ответственности управляющих организаций. В условиях становления рыночных отношений в жилищной сфере Правительству РФ или Министерству регионального развития РФ целесообразно утвердить **примерный договор** управления многоквартирным домом, который может быть усовершенствован собственниками помещений, товариществами собственников жилья и органами местного самоуправления с учетом заказываемого уровня услуг и работ.

Следует также законодательно ограничить применение такого способа управления многоквартирными домами, как «непосредственное управление», обрекающего каждого жителя на заведомо проигрышную повседневную борьбу с монополиями.

Необходима федеральная целевая программа, определяющая государственную политику в области обеспечения сохранности жилья. Такой подход позволит снять и проблему стремительного роста объемов ветхого и аварийного жилья. Международный опыт показывает реальность решения задачи санации значительных объемов жилищного фонда при активном участии государства в организации и финансировании этих работ. Финансирование ранее не выполненных обязательств государства не должно целиком перекладываться на население.

В условиях становления рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере резко возрастает значимость социальной поддержки малоимущих категорий населения при оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Государственная Дума РФ неоднократно рекомендовала Правительству РФ пересмотреть стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в сторону снижения с 22% до 18%, а в дальнейшем до 15%. Необходимо принять данное решение, а также своевременно корректировать нормативную правовую базу, не допуская ухудшения уровня социальной поддержки граждан в условиях роста платы за услуги ЖКХ.

По мнению участников парламентских слушаний, реформирование и модернизация ЖКХ страны является системной задачей органов власти всех уровней при организационной, нормативной и методической поддержке со стороны Правительства РФ. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляя свои полномочия, в процессе реформирования ЖКХ должны:

- обеспечить бесперебойное функционирование коммунальных систем;
- защитить граждан от перекладывания на семейные бюджеты издержек неэффективной работы организаций коммунального комплекса;
- организовать проведение модернизации коммунальных систем на основе новейших ресурсо- и энергосберегающих технологий с привлечением частных инвесторов;
- обеспечить эффективную работу ЖКХ на основе внедрения рыночных отношений.

Участники парламентских слушаний считают, что в ситуации устойчивого экономического роста совершенствование законодательства, направленного на формирование рынка доступного жилья, создает предпосылки для качественного улучшения ситуации в ЖКХ.

С учетом вышеизложенного, в целях законодательного обеспечения перевода ЖКХ на работу в рыночных условиях, эффективной реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» участники парламентских слушаний **рекомендуют**:

1. Государственной Думе и Совету Федерации ФС РФ:

1.1. В приоритетном порядке рассматривать законопроекты, направленные на развитие ЖКХ и реализацию мероприятий приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

1.2. До конца осенней сессии 2006 г. рассмотреть и принять проекты федеральных законов:

- № 332114-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;
- № 274315-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании», дополнив, в частности, в ст. 7 указанного закона цели принятия технических регламентов обеспечением энергосбережения (энергоэффективности).

2. Правительству РФ:

2.1. Издать в 2006 г. нормативные правовые акты, необходимые для реализации Федерального закона от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (в редакции Федерального закона от 26.12.05 № 184-ФЗ), в том числе:

- об основах ценообразования и правилах регулирования тарифов и надбавок на товары и услуги организаций коммунального комплекса и тарифов на подключение к системам коммунальной инфраструктуры;
- о порядке финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере электро- и теплоснабжения;
- о порядке осуществления государственного контроля в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса.

2.2. Доработать и утвердить «Комплекс мероприятий по развитию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на 2006-2009 годы» с учетом мнений, высказанных в ходе парламентских слушаний.

2.3. Предусмотреть в 2007 г. финансирование разработки нормативной правовой базы, направленной на реализацию «Комплекса мер по развитию жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации на 2006-2009 годы».

2.4. Рассмотреть возможность консолидации финансовых ресурсов, предусмотренных в соответствующих федеральных программах на строительство дорог, объектов образования, здравоохранения, для комплексного решения вопросов застройки новых участков в рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

2.5. Разработать в составе ФЦП «Жилище» подпрограмму по капитальному ремонту, модернизации и реконструкции жилых домов.

2.6. В целях ограничения использования при проведении модернизации объектов ЖКХ устаревших технологий и стимулирования применения прогрессивного энергоэффективного оборудования и современных материалов, обязательного перехода на приборный учет потребления энергоресурсов разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении», в котором предусмотреть установление предельных значений нормативов потерь (энергоэффективности) для основного оборудования и технологий, предельные сроки перехода на приборное измерение количества потребляемых энергоресурсов, а также предоставление права субъектам РФ принимать собственные законы об энергосбережении.

2.7. В 2006 г. внести в Государственную Думу проект федерального закона «О финансовом оздоровлении организаций жилищно-коммунального комплекса».

2.8. В целях реализации положений ст. 160 Жилищного кодекса РФ о компенсации отдельным категориям граждан части расходов при оплате жилья и коммунальных услуг разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, которыми установлены льготы по оплате жилья и коммунальных услуг.

2.9. Снизить федеральный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи с 22% до 18%, а в дальнейшем до 15%. Предусмотреть компенсацию за счет средств федерального бюджета части расходов субъектов РФ на предоставление субсидий гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

2.10. Определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда.

2.11. Завершить разработку и внести в установленные Правительственной программой разработки технических регламентов на 2006-08 гг. сроки в Государственную Думу проект общего технического

регламента «О безопасной эксплуатации зданий, строений и сооружений и безопасном использовании прилегающих к ним территорий».

2.12. Обеспечить разработку технических регламентов, регулирующих вопросы безопасности систем теплоснабжения и питьевого водоснабжения, в сроки, установленные Правительственной программой разработки технических регламентов на 2006-08 гг., обеспечив при их разработке преемственность с существующей правовой и нормативной базой в области стандартизации, сертификации и обеспечения соответствия.

3. Органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления:

3.1. Привести нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальные правовые акты в соответствие с федеральными законами, направленными на формирование рынка доступного жилья.

3.2. Ускорить принятие нормативных правовых актов, необходимых для реализации федеральных законов по формированию рынка доступного жилья, в том числе схем территориального планирования, генеральных планов, правил землепользования и застройки.

3.3. Разработать и утвердить в 2006 г. региональные и муниципальные программы, направленные на реализацию мероприятий приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», включая подпрограммы по энергосбережению.

3.4. Активизировать работу с собственниками жилых помещений в многоквартирных домах по выбору способа управления.

3.5. Содействовать расширению предложения на рынке управляющих компаний путем обеспечения равных условий доступа к управлению многоквартирными домами в независимости от организационно-правовой формы хозяйствующих субъектов, широкого информирования населения об управляющих компаниях, имеющих намерение осуществлять данный вид деятельности.

3.6. Принять необходимые нормативные правовые акты по определению границ земельных участков в составе общего имущества многоквартирных жилых домов и их государственному кадастровому учету.

3.7. Используя права собственника муниципальных жилых помещений, при выборе способа управления многоквартирным домом не поддерживать выбор способа «непосредственного управления».

Председатель Комитета Государственной Думы ФС РФ по промышленности, строительству и наукоемким технологиям М.Л.Шакум
