

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры полностью)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

«Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления»

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Государственное и муниципальное регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства (на примере Самарской области)»

Студент

Н.В. Гасанова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.А. Мусаткина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы

д.ю.н., проф. Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заместитель ректора-директор к.ю.н., доцент С.И. Вершинина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2018

Оглавление

Введение	3
Глава I. Теоретические аспекты государственного и муниципального регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства.	
1.1. Понятие правового регулирования. Предмет и метод правового регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства	8
1.2. Разграничение предметов ведения в сфере правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства	22
Глава II. Проблемы реформирования государственного и муниципального регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства	
2.1. Федеральная правовая политика в сфере реформирования государственного и муниципального регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства	31
2.2. Региональная правовая политика в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства (на примере Самарской области)	38
2.3. Зарубежный опыт реформирования и регулирования жилищно-коммунального хозяйства	47
Глава III. Проблемы муниципально-правовой политики в сфере регулирования и реформирования жилищно-коммунального хозяйства в г.о. Тольятти	53
Заключение	64
Список используемой литературы и источников	67

Введение

В Конституции РФ указывается на то, что Россия – социальное государство, осуществляющее политику, направленную на развитие человека и обеспечения ему достойных условий жизни. Обеспечение человека необходимыми для его жизнедеятельности жилищем, тепловой и электрической энергией, горячим и холодным водоснабжением, водоотведением, содержание в надлежащем санитарном состоянии территорий населенных пунктов будет являться одним из условий реализации этой политики.

Актуальность темы диссертации определяется тем фактом, что функции государства в сфере жилищно-коммунального хозяйства долгое время претерпевали изменения, что в первую очередь проявилось в уходе от бюджетного финансирования и переходу к стопроцентной оплате предоставляемых коммунальных услуг населением, а также освоением новых технологий и изменений в структуре коммунального хозяйства. Однако до настоящего времени приоритеты реформирования коммунального хозяйства не расставлены до конца, несмотря на высокую социальную значимость и проблемы, связанные с низкой окупаемостью отрасли при ее высокой себестоимости. Кроме того, столь длительный процесс реформирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства может свидетельствовать о недоработках и нецелесообразном планировании процесса реформирования.

Стоит отметить, что специфика управления жилищно-коммунальным хозяйством в федеральном, региональном и муниципальном масштабе на настоящий момент недостаточно изучена, имеется необходимость в поиске путей и способов развития жилищно-коммунального хозяйства. Указанный факт напрямую оказывает влияние на степень актуальности диссертационного исследования.

Цель и задачи. Целью настоящей работы является изучение способов регулирования жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на

примере Самарской области и городского округа Тольятти, исследование механизмов и факторов, оказывающих влияние на эффективность функционирования жилищно-коммунального комплекса, поиск возможных путей выхода отрасли из кризиса, повышения ее функциональной эффективности.

Для достижения поставленной цели в процессе исследования требуется разрешить следующие задачи:

- исследовать ключевые этапы и направления реформирования изучаемой области, текущие реформы жилищно-коммунального хозяйства и их воздействие на нынешнюю ситуацию, а также основные направления дальнейшего развития института жилищно-коммунального хозяйства;

- рассмотреть основные аспекты правовой политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, основные нормативно-правовые акты, регулирующие правоотношения субъектов в жилищно-коммунальной отрасли;

- проанализировать основные способы государственного и муниципального регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

- дать характеристику основным механизмам регулирования отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, охарактеризовать реформирование сферы жилищно-коммунального хозяйства с точки зрения роста эффективности деятельности жилищно-коммунального комплекса.

Объект и предмет. Объектом исследования является жилищно-коммунальное хозяйство, рассматриваемое как отрасль экономики. Жилищно-коммунальное хозяйство включает в себя: лиц, осуществляющих деятельность в данной сфере; объекты, в отношении которых указанными лицами осуществляется соответствующая деятельность; государственные органы власти, регулирующие и управляющие данной сферой в пределах своих полномочий; лиц, являющихся потребителями жилищно-коммунальных услуг.

Предметом исследования выступают правоотношения объектов исследования между собой, способы регулирования и реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Методология исследования базируется на общих положениях экономической теории, основных положениях теории права, законодательстве Российской Федерации и региональной нормативно-правовой базе, актах органов местного самоуправления, в том числе утративших силу правовых актах органов государственной власти, исследованиях авторов, приведенных в публикациях по экономическим и юридическим дисциплинам по проблемам жилищно-коммунального хозяйства. Кроме того, были учтены такие приемы и методы, как сравнительный, правовой, исторический, формально-юридический и прочие.

Научная разработанность. В настоящее время законодательство Российской Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства имеет развитую структуру и охватывает практически все виды отношений, возникающих в этой отрасли.

Многие авторы в своих работах отражают проблемы выхода жилищно-коммунального хозяйства из состояния кризиса. Среди них Л.П. Ягодина, Л.Н. Чернышев, Н.В. Абросимов, Р.И. Орлова, С.В. Щепина, И. Бычковский, В.Н. Кириченко, А.З. Пронин, А.А. Аболин, Ф.Г. Тагидзе, В.С. Чекалин, Е.Г. Хайло, В.В. Головкин, Д.А. Седаков, Л.С. Козлова, Н.И. Бобровская, Л.Н. Симанович, В.В. Грригорьев, Р.А. Кукушкин, М.Т. Макиева и другие.

Указанные авторы в своих работах анализируют историю развития органов управления жилищно-коммунальным комплексом, изучают законодательство, регулирующее правоотношения субъектов жилищно-коммунального хозяйства, и этапы его совершенствования, предлагают пути решения проблем административного регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, реформирования законодательства в данной сфере на государственном и муниципальном уровнях.

Жилищно-коммунальное хозяйство – одна из крупнейших отраслей экономики, организующей процесс производства и оказания субъектам соответствующих услуг.

В ходе научно-исследовательской работы рассматриваются и анализируются основные подходы к пониманию проблемы определения предмета правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства, поскольку на сегодняшний день на законодательном уровне отсутствует четкое определение термина «жилищно-коммунальное хозяйство». Рассматриваются и анализируются позиции авторов, сформулировавших определение жилищно-коммунального хозяйства. На основе этого анализа делается попытка сформулировать определение указанного термина через выделение двух элементов жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме того, проводя анализ проблематики диссертационного исследования, нельзя обойти стороной проблему разграничения предметов ведения в сфере правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства.

Следует отметить, что в юридической науке зачастую не разграничиваются понятия «компетенция», «предметы ведения», «полномочия». Несмотря на то, что данные понятия связаны общими признаками, разумным будет рассматривать их как составные части термина «компетенция», вбирающего в себя правовые признаки оставшихся терминов.

Возникающие на всех уровнях публичной власти вопросы организации и эффективного управления жилищно-коммунальным комплексом несомненно испытывают необходимость в преобразовании с законодательной точки зрения, а именно в разделении полномочий и установлении рамок ответственности должностных лиц и иных субъектов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Также встает вопрос о принятии единого нормативно-правового акта, закрепляющего полномочия органов местного самоуправления, что благоприятно скажется на преобразовании системы жилищно-коммунального хозяйства, так как облегчится работа по модернизации жилищно-коммунального хозяйства, а также эти действия позволят устранить коллизию норм о полномочиях федеральных и региональных органов власти и местных органов самоуправления. Законодательное закрепление полномочий

муниципальных органов самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства могло бы упростить правоприменителям поиск верного пути к разрешению поставленных задач, и оказать положительное влияние на проблему выделения финансирования на указанные полномочия.

В диссертационном исследовании рассматривается и получает должную оценку государственная и региональная правовая политика в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также правовая политика в данной сфере, осуществляемая органами местного самоуправления. Проводится анализ государственных, региональных и муниципальных программ, направленных на улучшение жилищно-коммунальных условий жизни населения. Самарская область активно участвует в программах, утвержденных органами государственной власти Российской Федерации, однако, в данный момент присутствуют проблемы в области финансирования, возможно связанные с неточностями в планировании процесса управления реформированием жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований.

Также в работе рассматривается опыт в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства европейских стран, США.

Структура работы состоит из трех глав, поделенных на параграфы.

Глава I. Теоретические аспекты государственного и муниципального регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

1.1. Понятие правового регулирования. Предмет и метод правового регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Правовое регулирование является одним из видов социального регулирования, характеризующееся воздействием правовых норм на общественные отношения.

Понятие «правовое регулирование» является научной категорией, возглавляющей специфический понятийный ряд, включающий в себя понятия «механизм правового регулирования», «тип правового регулирования», «метод правового регулирования».

О.Е. Землянов предлагает разделить все существующие трактовки понятия «правовое регулирование» на «широкий» и «узкий» подходы, при этом сторонники широкого подхода считают, что все формы воздействия права на поведение и правовое сознание людей относятся к правовому регулированию. В состав правового регулирования при таком подходе относят процесс нормотворчества, принципы права, правовой статус граждан, в т.ч. личные, социально-экономические, политико-культурные права граждан, избирательную систему, правосознание и т.п. [31].

Сторонники иного подхода придерживаются необходимости разделения понятий «правовое регулирование» и «правовое воздействие». Например, А.В. Малько считает, что предмет правового воздействия шире предмета правового регулирования, поскольку в последний не входят экономические и политико-социальные отношения, которые правом не регулируются [38].

Алексеев С.С. указывает, что в отличие от иных форм правового воздействия правовое регулирование всегда осуществляется с помощью особых инструментов, свойственных только праву, механизму, призванному выступать юридическим гарантом достижения результатов, которые предполагались

законодателем при издании им правовых норм, в рамках конкретных типов и моделей воздействия на общественные отношения посредством права [25].

Следует отметить, что несмотря на направление по ограничению объема понятия правового регулирования, одновременно наблюдается и противоположный процесс. Например, Осипов М.Ю. в своих работах указывает, что если рассматривать правоприменение и правотворчество как составляющие системы правового регулирования, то это понятие заключается в логический круг. Правовое регулирование он предлагает рассматривать как «специфическое юридическое воздействие на общественные отношения, которые входят в предмет правового регулирования, путём придания этим отношениям юридической формы, а также регламентацию процессов правотворчества, установления процесса реализации прав и обязанностей, принадлежащих субъектам этих отношений, образующее определённую систему» [44].

Считаю, что в работе логично будет придерживаться позиции ученых, вкладывающих в понятие «правовое регулирование» узкий смысл, поскольку именно такая трактовка представляется мне наиболее верной и в большей степени способствует определению природы и содержания этой категории.

Систему правового регулирования можем охарактеризовать как взаимосвязанные и взаимодействующие элементы, а именно совокупность таких элементов: объект, предмет, принципы, цели, методы, механизмы, (статические элементы), регулирование процессов установления норм права и договора, базовых правоотношений, регулирование процесса реализации прав и обязанностей субъекта права и процесса правоприменения (динамические элементы).

В связи с тем, что структура системы правового регулирования иерархична, принято выделять несколько компонентов.

Во-первых, выделяют компоненты, которые являются характерными для всех отраслей права – общие компоненты.

Во-вторых, выделяют характерные для межотраслевых образований компоненты. Например, компоненты публичного или частного права,

материального или процессуального, государственного либо международного права.

В-третьих, выделяются компоненты, характерные для правового регулирования какой-либо отрасли права.

В-четвертых, можно отметить компоненты, характерные для подотраслевого и институционального правового регулирования.

И, в-пятых, выделяют компоненты, которые характерны для индивидуального-правового регулирования в частном праве.

Отмечу, что компоненты, расположенные на более высоком уровне, выступают в качестве параметров порядка по отношению к компонентам более низкого уровня правового регулирования, благодаря чему обеспечивается устойчивость правового регулирования [31].

Землянов О.Е. указывает, что «правовое регулирование имеет многоцелевой характер, поскольку можно выделить и непосредственные цели (правопорядок), и опосредованные (например, повышение качества жизни людей)» [31, с. 140].

Нерсесянц В.С. дает правовому регулированию определение, учитывая выделенные им «аспекты существования права» - динамику и статику. «Статика и динамика права выступают как две взаимосвязанные, дополняющие и предполагающие друг друга стадии (и формы проявления) единого процесса правовой регуляции: чтобы право действовало как регулятор, оно сперва должно быть установлено как регулятор. Правоустановление представляет собой исходную стадию правового регулирования - правовое регулирование в его абстрактно общей форме, не конкретизирующей регулятивно-правовое значение норм применительно к конкретному поведению конкретного лица в конкретных условиях» [43, с. 476].

Указанным автором правовое регулирование представляется как процесс, объединяющий в себе несколько вариаций права: право как установление и право как действие. «Динамика» права (право как действие) является окончательной стадией правового регулирования, то есть правовое регулирование предстает в

конкретной форме и применяется к определенному поведению конкретного лица в определенных условиях. [43, с. 476].

Смысл действия права заключается в превращении общей нормы права (общего правила для любого обстоятельства) в конкретную актуальную норму, т.е. норму, подходящую для конкретного случая здесь и сейчас. [43, с. 477].

Изложенная точка зрения не порождает несогласия, поскольку влияние права на отношения внутри общества включает в себя как создание формальных правовых предписаний, так и их последовательную реализацию.

Таким образом, проанализировав основные подходы к пониманию категории «правовое регулирование», сложившиеся в науке, представляется возможным рассматривать правовое регулирование как воздействие определенных правил на общественные отношения. Указанные правила, в свою очередь, поддерживаются правовыми санкциями, которые могут оказать реформирующее воздействие на поведение людей посредством установления субъективных прав и возложения на них юридических обязанностей.

Одной из сфер общественных отношений, с которыми человек сталкивается ежедневно, являются отношения по предоставлению ему комплекса жилищных и коммунальных услуг.

Понятие «жилищно-коммунальное хозяйство» основательно укрепилось в нашей жизни, и с бытовой точки зрения может показаться абсолютно понятным. Однако, данное понятие при всей своей очевидности не имеет единого значения ни в научной литературе, ни в законодательных и нормативных актах Российской Федерации.

Несмотря на использование данного термина и в федеральном законодательстве, и в законодательстве субъектов РФ, широкое его применение в судебной практике, на сегодняшний день на законодательном уровне отсутствует четкое определение термина «жилищно-коммунальное хозяйство».

Большая советская энциклопедия содержит в себе два понятия: «жилищное хозяйство» и «коммунальное хозяйство», аналогична ситуация и при обращении к Современному экономическому словарю [27].

Жилищное хозяйство – отрасль хозяйства, имеющая своей задачей удовлетворение жилищно-бытовых потребностей населения и его расселение в соответствии с нуждами страны.

Коммунальное хозяйство представляет собой совокупность предприятий и хозяйств по обслуживанию населения городов, сёл и поселков.

Обращаясь к истории, стоит отметить, что в Российской империи не употреблялось понятие жилищно-коммунальное хозяйство. Действовавшее законодательство касалось организации и компетенции органов местного самоуправления и оперировало терминами городское и земское хозяйство, которые представляли собой местные пользы и нужды.

В постреволюционный период в работах Сытина П. В. коммунальное хозяйство рассматривается как комплекс учреждений, предприятий и служб, которые находятся под надзором государственной власти на местах, и связаны одним управлением и экономическим планом и реализующих задачу по повышению уровня общегосударственного благоустройства и «общественной санитарии на территории определённого поселения, главным образом города» [49, с. 3].

Митлянский Ю.Х. указывает, что разумнее всего под коммунальным хозяйством следует понимать местное хозяйство, которое противопоставлено государственному и частному, поскольку подведомственно органом местного самоуправления. В советский период данный термин употреблялся в «узком смысле, обозначая совокупность предприятий, находящихся в ведении коммунальных отделов» [40, с. 131].

Как отмечалось выше, законодательное закрепление термина отсутствует.

Нормативным документом, раскрывающим понятие «жилищное хозяйство» являлся федеральный закон № 4218-1 от 24.12.1998 г. «Об основах Федеральной жилищной политики». Это был единственный документ подобного рода, но в 2005 году он утратил силу, в связи с чем и само понятие «жилищное хозяйство» утратило свой нормативно-правой характер.

Обращаясь к законодательству РФ, можно отметить, что в ст. 275.1 Налогового кодекса РФ к объектам жилищно-коммунального хозяйства отнесены жилой фонд, дома и общежития для приезжих, гостиницы (за исключением туристических), объекты внешнего благоустройства, бассейны, искусственные сооружения, сооружение и оборудование пляжей, а также объекты электро-, газо- и теплоснабжения населения, цехи, участки, мастерские, базы, специальные машины и механизмы, гаражи, складские помещения, служащие для технического обслуживания и ремонта объектов жилищно-коммунальной сферы, социально-культурной сферы, физкультуры и спорта [3].

С другой стороны, если обратиться к Бюджетному кодексу РФ, а именно к статье 21, определяющую классификацию расходов бюджета, будет выявлено, что законодатель к жилищно-коммунальному хозяйству относит жилищное и коммунальное хозяйство, благоустройство, прикладные научные исследования в области жилищно-коммунального хозяйства, а также другие вопросы в указанной сфере [2].

Представляется необоснованным выделение законодателем благоустройства в отдельную статью, а не включение его либо в коммунальное хозяйство, либо в другие вопросы в области жилищно-коммунального хозяйства.

Некоторые авторы делали свои попытки сформулировать данное определение.

В частности, А.В. Стукалов определял понятие «жилищно-коммунального хозяйства» как особую отрасль народного хозяйства, где органы власти различных уровней выполняют функцию обеспечения устойчивой и надежной деятельности исполнителя коммунальных услуг по газоснабжению, по холодному и горячему водоснабжению, электроснабжению и отоплению, водоотведению, гарантируя комфортные условия граждан в занимаемых ими жилых помещениях [47].

Данная позиция отражала перечень коммунальных услуг, закрепленных в Правилах предоставления коммунальных услуг гражданам, которые были

утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации № 307 от 23.05.2006 года, утратившие силу на сегодняшний день, в связи с чем данное определение представляется недостаточно полным.

Луценко Д.В. предлагалось ввести в научный оборот понятие «жилищно-коммунальный комплекс» [36].

В экономике и юриспруденции неразрывно связывается с пониманием жилищно-коммунального хозяйства муниципальное хозяйство, которое является его составной частью.

Как отмечалось Велиховым Л.А., городское муниципальное хозяйство от государственного отличалось преследованием более специфичных узких целей благоустройства на территории отдельного города, тогда как государственное хозяйство учитывает коллективные потребности всех государственных поданных, не обращая внимание на их место жительства [28].

Вышеуказанный автор считает термин «муниципальное хозяйство» сложившимся и устоявшимся.

Корни указанного понятия устремляются к древности. В переводе с латыни «*municipis*» означает тяготу, бремя и тяжесть, а «*сарио, гесирю*» переводится как «беру», «принимаю». Таким образом, по умолчанию города и с согласия правительства городское управление брало на себя тяготу общественной власти и несло бремя выполнения общественных задач и управления хозяйственными средствами. Такое городское управление называлось муниципалитетом, а его деятельность - муниципальным хозяйством [47].

А. Рисса понимал под муниципальным хозяйством определенные мероприятия городского общественного управления, путем применения которых оказывалось воздействие в области производства, распределения и потребления благ, служащих для удовлетворения жизненных потребностей населения [41].

По мнению Григорьева В.В. муниципальным хозяйством является совокупность учреждений и предприятий, реализующих свою хозяйственную деятельность на территории муниципального образования. При этом такая

хозяйственная деятельность направлена на удовлетворение потребностей населения. Стоит отметить, что данное определение не раскрывает существа правоотношений, которые возникают в процессе этой хозяйственной деятельности [29].

Так как в Федеральном законе от 06.10.2013 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывается на пять видов муниципальных образований: городское и сельское поселения, городской округ или внутригородская территория города федерального значения, муниципальный район, вышеуказанное определение сущности муниципального хозяйства рассматривается автором в узком смысле.

Указанное понимание муниципального хозяйства автором рассматривается в узком смысле, поскольку в.

Черняева Е.М. определяет жилищно-коммунальное хозяйство как «отрасль хозяйственной деятельности, в которой органы государственной власти Российской Федерации и органы местного самоуправления создают условия для устойчивой и надежной деятельности исполнителя жилищно-коммунальных услуг в данной области хозяйства по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению и очистке сточных вод, газоснабжению, электроснабжению и отоплению, содержанию и ремонту жилых домов и придомовой территории, вывозу бытовых отходов, уборке улиц, площадей, дорог, строительству и ремонту дорог, мостов, тротуаров, освещению улиц, а также благоустройству и озеленению территории муниципального образования, гарантируя достойный и комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях» [52].

Данное определение так же представляет собой перечень коммунальных услуг, определённых в Правилах предоставления коммунальных услуг, которые были утверждены Постановлением правительства РФ от 06.05.2011 № 354.

Одним из наиболее верных представляется определение жилищно-коммунального хозяйства, которое дает Л.П. Ягодина, определяя жилищно-коммунальное хозяйство как комплекс связанных между собой систем, которые

обеспечивают эксплуатацию, содержание, ремонт жилищного фонда и инженерной инфраструктуры населенных пунктов, услуги которого носят местный характер производства и потребления, отличаются незаменимостью, совпадением процесса производства и потребления, предоставляются промышленным предприятиям и населению [54].

Представляется, что жилищно-коммунальное хозяйство в широком смысле подразумевает, во-первых, энергоснабжение. Энергоснабжение включает в себя обеспечение поставки горячей воды и тепла, работы котельных и ТЭЦ (теплоснабжение), обеспечение поставок газа (газоснабжение) и мероприятия по энергосбережению.

Во вторую очередь жилищно-коммунальное хозяйство включает в себя работы по водозабору, очистке и доставке воды в многоквартирные дома и на промышленные объекты, в том числе и для нужд горячего водоснабжения и отопления, работы по отведению и очистке сточных вод (канализация), работы по прокладке и ремонту водопроводных труб.

В-третьих, в жилищно-коммунальное хозяйство подразумевает в себе мероприятия по вывозу мусора, в том числе утилизацию и переработку отходов.

В-четвертых, осуществление текущего ремонта внутренних общедомовых инженерных коммуникаций и систем также включается в жилищно-коммунальное хозяйство.

Кроме того, к жилищно-коммунальному хозяйству относятся работы по вентиляции и централизованному кондиционированию воздуха, лифтовое хозяйство, капитальный ремонт зданий, содержание придомовых территорий.

Однако вышеперечисленные элементы логичнее бы было отнести к коммунальному хозяйству. Справедливо будет заметить, что в отрасль жилищно-коммунального хозяйства также включаются отношения в жилищном строительстве и жилищном хозяйстве, являющиеся, своего рода, обеспечением воспроизводства и содержания жилищного фонда [30].

Таким образом, понятие «жилищно-коммунальное хозяйство» можно разделить на два элемента: коммунальную отрасль, включающую в себя отношения по производству и доведению коммунальных услуг до непосредственных потребителей, и жилищную – отношения по поводу строительства, реконструкции жилья, администрирования жилищного фонда.

Поскольку, бесспорно, жилищно-коммунальное хозяйство является одним из важнейших элементов социально-экономической системы, можно говорить том, что удовлетворенность граждан своим бытом, то есть тем набором коммунально-бытовых услуг, который им предоставляется, является одним из условий отсутствия массовых недовольств политической властью. В этой связи, приоритетом публичной власти является непосредственное гарантирование приемлемых условий для жизнедеятельности населения.

Так как правовое регулирование жилищно-коммунального хозяйства представляет собой комплексный институт, как следствие, у него отсутствует самостоятельный метод регулирования права. Тем не менее такой метод можно охарактеризовать признаками, которые допустимы в гражданском праве в целом и характерны для тех отраслей права, нормы которых могут присутствовать в правоотношениях, возникающих при реализации коммунально-бытовых услуг, строительстве и реконструкции жилья и управлении жилищным фондом.

Императивный метод базируется на применении правовых предписаний, обеспеченных властью, которые не допускают отступлений от четко установленного правила поведения, т.е. участники правоотношений вправе совершать только разрешенные им действия.

Основой жилищного законодательства, определяющей содержание других нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, является Конституция Российской Федерации.

Кроме того, к правовым актам, регулирующим указанную сферу отношений, также относятся:

1. Жилищный кодекс Российской Федерации, регулирующий жилищные отношения и являющийся базой для регулирования коммунальной отрасли.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации регулирует отношения в части найма жилых помещений, договорных и внедоговорных обязательств.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации, положениями которого определяется система законодательства о градостроительстве и регулируются вопросы обеспечения права граждан на выбор места жительства в пределах России при осуществлении градостроительной деятельности, на благоприятную среду жизнедеятельности, на соблюдение требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил. Указанный кодекс регулирует вопросы застройки территорий городских и сельских поселений, осуществляет контроль над градостроительной деятельностью, устанавливает государственные градостроительные нормативы и правила, регулирует вопросы ответственности за нарушение законодательства о градостроительстве.

4. Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" устанавливает основные положения осуществления приватизации жилищного фонда (государственного и муниципального), социального использования, определяет правовые и социально-экономические основы преобразования отношений собственности на жилище.

Целью Закона является создание условий для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилище, а также улучшения использования и сохранности жилищного фонда.

Вступление в права собственности на жилище дает гражданам возможность эффективно вкладывать свои средства, осуществлять накопление недвижимой собственности, выступать с ней на рынке недвижимости, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться своим жилищем.

5. Федеральный закон № 218-ФЗ от 13.07.2015 года (ред. от 25.11.2017 года) «О государственной регистрации недвижимости».

6. Кодекс об административных правонарушениях включает в себя нормы об ответственности за правонарушения в сфере охраны собственности, в частности, за нарушение правил пользования этими помещениями, содержания и ремонта жилых домов или помещений, нормативов обеспечения населения коммунальными услугами, а также нормы об ответственности за нарушение порядка размещения информации в государственной информационной система жилищно-коммунального хозяйства.

7. Постановление Правительства Российской Федерации № 354 от 06.05.2011 года «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», которым утверждаются «Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».

8. Постановление Правительства Российской Федерации № 491 от 13.08.2006 года (ред. от 09.09.2017) «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность».

Приведенный перечень нормативно-правовых актов не является исчерпывающим, поскольку нормы о регулировании отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства находят свое отражение и в иных правовых актах, принимаемых на различных уровнях власти.

Диспозитивный метод дает участникам правоотношений возможность самостоятельно определять своё поведения в рамках правовых предписаний. При этом стороны выступают в качестве равноправных субъектов, добровольно принимающих на себя обязательства по отношению друг к другу.

Статья 161 Жилищного кодекса Российской Федерации содержит положения, указывающие на право собственников помещений в

многоквартирном доме на общем собрании выбрать какой-либо способ управления многоквартирным домом:

1) непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;

2) управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;

3) управление управляющей организацией.

Можно говорить о том, что жилищно-потребительские отношения возникают с момента выбора способа управления многоквартирным домом на общем собрании собственников помещений.

Субъектом данных отношений с одной стороны выступает потребитель-гражданин, использующий услуги исключительно для собственных либо семейных нужд, не связанных с осуществлением коммерческой деятельности, с другой стороны исполнитель – организация какой-либо организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, поставляющие коммунальные услуги потребителям по возмездному договору.

Договор управления многоквартирным домом заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами. При выборе управляющей организации общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме с каждым собственником помещения в таком доме заключается договор управления на условиях, указанных в решении общего собрания. Система договорных отношений по предоставлению жилищно-коммунальных услуг предусматривает защиту прав потребителей. Это достигается благодаря включению в договор условий, гарантирующих возможность получения потребителем качественной услуги, соответствующей обязательным требованиям нормативов, стандартов и повышению ответственности исполнителей за нарушение условий и порядка предоставления услуг, а также гарантий их качества.

Взаимодействие собственника жилья с органами власти осуществляется с помощью управлением им многоквартирным домом любым из приведенных выше способов [39].

Следует отметить, что все меры государственного регулирования в жилищно-коммунальной сфере нацелены на увеличение темпов и масштабов проведения капитального ремонта, повышение устойчивости функционирования, на ликвидацию аварийного жилья, на модернизацию инженерной инфраструктуры. Одним из показателей этого процесса является снижение количества коммунальных аварий. Однако отсутствие четкого, закрепленного на законодательном уровне, определения понятия жилищно-коммунального хозяйства создает проблемы в правовой регламентации отношений участников в данной сфере.

1.2. Разграничение предметов ведения в сфере правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства

В юридической науке зачастую не разграничиваются понятия «компетенция», «предметы ведения», «полномочия».

Безусловно, данные понятия, объединенные общими признаками, имеют отличия друг от друга. Стукалов А.В. указывает, что поскольку юридический формализм является излишним в вопросах жизнеобеспечения населения, следует рассматривать названные понятия в рамках термина «компетенция», который включает в себя правовые признаки остальных [47].

Установленные для какого-либо органа власти предметы ведения, хоть и выступают как самостоятельные правовые категории, тесно связаны с компетенцией такого органа.

Также следует отметить, что очевидной является взаимосвязь между понятиями «предмет ведения» и «компетенция».

Компетенция органов местного самоуправления определяется исходя из их предметов ведения. В этой связи некоторые авторы определяют предметы ведения как элемент компетенции органов местного самоуправления [42, с.41].

Кутафин О.Е. и Фадеев В.И. предлагают понимать под предметами ведения органа местного самоуправления ту сферу жизни, в которой такой орган действует в данный момент и при этом обладает юридической компетентностью в этой сфере [35].

Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что предметы ведения местного самоуправления, обозначенные законодателем, являются общими, совместными и для государственных федеральных и региональных органов, и для органов местного самоуправления.

При подобных условиях существует возможность неоправданной передачи органам местного самоуправления функций, несвойственных им, но в тоже время у органа местного самоуправления возникает право отказа от осуществления определенных мероприятий в рамках вопроса местного значения, что является недопустимым.

Строгого разграничения вопросов местного значения между различными уровнями местного самоуправления и государственной власти на законодательном уровне в Российской Федерации не существует, что создает определенные трудности при осуществлении успешного функционирования органов власти на уровне муниципальных районов и поселений.

Стукалов А.В. предлагает классификацию полномочий органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства, которая выглядит следующим образом.

Во-первых, указанным автором предлагается разделить полномочия на общие (все полномочия в жилищной и коммунальной сферах) и специальные (в определенной сфере: водоснабжение, энергоснабжение, благоустройство, энергоснабжение и др.).

Во-вторых, полномочия можно классифицировать по источнику финансирования, что позволяет выделить две группы – финансируемые из федерального бюджета либо бюджета субъектов государства и финансируемые из муниципального бюджета.

В-третьих, автором группу полномочий по осуществлению управления жилищно-коммунальным комплексом, которые включают в себя сбор и анализ информации об отрасли, взаимодействие с органами власти, населением, планирование деятельности, ведение реестра управляющих организаций.

К четвертой группе полномочий автор относит полномочия по обеспечению условий для надлежащего оказания коммунальных услуг (тарифное регулирование).

В-пятых, полномочия можно разделить по значению для обеспечения жизнедеятельности населения, в связи с чем автор выделяет обязательные и необязательные полномочия. В первом относится, например, обязанность местных органов товариществом собственников жилья о распределении ему денежных средств бюджета субъекта РФ, а ко вторым – создание муниципальных коммунальных предприятий.

По субъекту правового регулирования автор предлагает разделить полномочия на осуществляемые исполнительными органами и осуществляемые представительными органами местного самоуправления.

Также предлагается классифицировать полномочия по объекту правового регулирования на полномочия в жилищной сфере, коммунальной сфере, полномочия по благоустройству.

Еще одной классификаций полномочий, предложенной автором является выделение полномочий по предметам ведения: полномочия по обеспечению функционирования ЖКХ в границах сельского поселения, городского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории, отдельные государственные полномочия, отнесенные к ведению местного самоуправления.

Предложенная автором классификация полномочий по способу действия выделяет такие полномочия как полномочия по управлению, контролю, разрешительные полномочия, организационные полномочия.

По времени действия полномочия разделяют на постоянные и временные. К постоянным относят общее управление жилищно-коммунальным хозяйством, а ко временным – срочные меры при авариях на объектах жилищно-коммунального хозяйства.

Также Стукалов А.В. выделяет координационные полномочия, полномочия по контролю субъектов жилищно-коммунальных правоотношений, разрешительные полномочия (лицензирование деятельности управляющих компаний, например) [47].

Из указанного можно сделать вывод об широком объеме полномочий, реализуемых органами местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Однако необходимо учитывать, что такие полномочия в значительной степени подлежат нормативно-правовому регулированию на федеральном и региональном уровнях.

В этом контексте следует отметить, прежде всего, то, что согласно Конституции РФ жилищное законодательство, которое в основном регулирует

отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, относится к совместному ведению федерации и субъектов, о чем гласит пп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ. Согласно п. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации [1].

Согласно ч. 2 ст. 5 Жилищному кодексу РФ жилищное законодательство состоит из Жилищного кодекса РФ, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления [4].

Именно Жилищный кодекс РФ олицетворяет стратегию развития жилищно-коммунального комплекса на федеральном уровне. Но помимо указанного акта государством сформирована нормативно-правовая база, включающая в себя положения иных федеральных законов (например, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Земельный кодекс РФ) и изданных в их развитие подзаконных актов (многочисленные постановления Правительства РФ, ведомственные акты).

Органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства, является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 18.11.2013 № 1038 рамках своей деятельности Министерство осуществляет следующие полномочия:

«- участие в создании проектов федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации, актов федеральных органов исполнительной власти и других нормативно-правовых актов в области государственной политики и нормативного правового регулирования в жилищно-коммунальной сфере;

- проведение мониторинга и анализа состояния сферы жилищно-коммунального хозяйства:

- осуществление координации работы по подготовке субъектов Российской Федерации к осенне-зимнему периоду и прохождению отопительного сезона;

- осуществление функций по государственному контролю и надзору за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения;

- проведение мониторинга и анализа реализации государственной политики и эффективности нормативно-правового регулирования в пределах установленной сферы деятельности Министерства;

- организация и участие в создании и осуществлении федеральных целевых, ведомственных и прочих программ, проектов и мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в пределах установленной сферы деятельности Министерства, а также иных мероприятий, направленных на обеспечение реализации законодательства Российской Федерации об энергосбережении и повышении энергетической эффективности;

- разработка и реализация мер государственной поддержки и стимулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в пределах установленной сферы деятельности Министерства;

- разработка методики комплексного определения показателей технико-экономического состояния объектов, используемых для утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов, в том числе показателей физического износа и энергетической эффективности указанных объектов, и порядка осуществления мониторинга таких показателей;

- методическое обеспечение органов местного самоуправления по подготовке технических заданий на разработку инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, а также по разработке программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов;

- разработка методик расчетов тарифов и надбавок, в сфере деятельности организаций коммунального комплекса;

- согласование инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, и сетевых организаций;

- координация деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный жилищный надзор;

- принятие решения о целесообразности более ранних сроков уменьшения показателей, характеризующих величину годового удельного расхода энергетических ресурсов в здании, строении и сооружении, а также об установлении соответствующих им требований энергетической эффективности;

- проведение мониторинга утверждения и реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в соответствии с требованиями Жилищного кодекса Российской Федерации с учетом недопустимости увеличения объемов аварийного жилищного фонда» [19].

При обсуждении полномочий местных органов самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства нельзя не отметить, что на федеральном уровне такие отношения регулируются ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который раскрывает их полномочия, ориентируясь на перечень вопросов местного значения принимая во внимание разные виды муниципальных образований, указанных в ст. 14-16 данного закона. Этот федеральный закон регулирует общие полномочия местных органов самоуправления, в пределах которых могут решаться вопросы жилищно-коммунального хозяйства» [12].

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 10 говорит нам об осуществлении местного самоуправления на всех территории государства в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения [12].

Пункт 3 и 4 ст. 14 вышеуказанного закона говорит о том, что осуществление прав по владению, пользованию и распоряжению имуществом, которое находится в муниципальной собственности поселения, организация в границах поселения газо-, электро-, тепло- и водоснабжения населения, снабжения населения топливом, водоотведения относятся к вопросам местного значения поселения [12].

Указанные положения закона позволяют нам сделать вывод о том, что бремя содержания и обеспечения жилищно-коммунального комплекса федеральное законодательство возложило на местные органы самоуправления [48].

Полномочия органов государственной власти субъекта РФ устанавливаются Конституцией РФ; ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другими федеральными законами. Нормативно-правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. В федеральном законодательстве также закреплено право регионов на осуществление собственного правового регулирования по предметам совместного ведения до принятия соответствующих федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона в течение трех месяцев вся нормативно-правовая база субъекта Российской Федерации подлежат

приведению в соответствие с данным федеральным законом [11]. Следует отметить, что Жилищный кодекс РФ не предусматривает возможности самостоятельного регулирования субъектами РФ жилищных отношений, если только данное полномочие не вытекает из федерального законодательства.

Так, согласно положениям ст. 5 Жилищного кодекса Российской Федерации, если кодексом или иным федеральным законом не установлены полномочия органов государственной власти субъектов РФ, то сами они не правомочны самостоятельно взять на себя эти полномочия. При таких обстоятельствах они могут лишь принимать акты в части реализации данных полномочий. Жилищным кодексом Российской Федерации также предусмотрен открытый перечень вопросов, отнесенных к компетенции субъекта Российской Федерации в сфере жилищных отношений.

Стоит отметить, что в этом перечне не содержатся вопросы о регулировании отношений по поводу предоставления коммунальных услуг гражданам.

Несмотря на то, что перечень, содержащийся в ст. 13 Жилищного кодекса РФ, является открытым, органы государственной власти субъектов РФ не могут принимать решения по регулированию жилищных отношений в неограниченном масштабе. Диспозитивность указанного перечня в данном случае означает, что полномочия органов власти субъектов РФ могут быть указаны в других статьях Жилищного кодекса Российской Федерации, а также в других федеральных законах, поскольку п. 6. ст. 5 Жилищного кодекса РФ содержит достаточно жесткий критерий: региональное регулирование жилищных отношений допустимо, только если такое полномочие основано на Жилищном кодексе Российской Федерации и принятых в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации других федеральных законах. Развивая положения статьи 5 Жилищного кодекса РФ, статья 13 устанавливает, что к компетенции субъекта РФ в области жилищных отношений возможно причисление иных вопросов, отнесенных к их компетенции Конституцией РФ, Жилищного кодекса РФ и другими федеральными законами и не отнесенных к

компетенции органов государственной власти Российской Федерации, компетенции органов местного самоуправления [53].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что проблемы в сфере управления и организации жилищно-коммунального хозяйства касаются всех уровней публичной власти и нуждаются в законодательном преобразовании, заключающемся в разделении полномочий и определении меры ответственности должностных лиц и иных субъектов.

Кроме того, встает вопрос о закреплении в едином нормативном правовом акте норм о полномочиях местных органов самоуправления. Представляется, что такое закрепление полномочий благоприятно скажется на преобразовании системы жилищно-коммунального хозяйства, поскольку облегчится работа по модернизации жилищно-коммунального хозяйства, а также это позволит устранить коллизию норм о полномочиях федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления. Законодательное закрепление полномочий местных органов в сфере жилищно-коммунального хозяйства значительно могло бы упростить правоприменителю поиск верного подхода к решению поставленных задач, и решить проблемы выделения финансирования на указанные полномочия.

Глава II. Проблемы реформирования государственного и муниципального регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства

2.1. Федеральная правовая политика в сфере реформирования государственного и муниципального регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Основными направлениями федеральной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства являются:

- повышение комфортности условий проживания;
- повышение уровня энергоэффективности объектов жилищно-коммунального хозяйства;
- использование наиболее эффективных технологий при строительстве объектов коммунальной инфраструктуры и жилого фонда.

Как отмечалось в первой главе диссертации, государственная политика в сфере жилищно-коммунального хозяйства реализуется посредством различных механизмов – финансовых, экономических, информационных, правовых и пр. При этом главенствующим механизмом является правовой, поскольку, прежде всего, государственная политика в области жилищно-коммунального хозяйства осуществляется с помощью правовых актов и федеральных и региональных целевых программ.

На сегодняшний день в сфере жилищно-коммунального хозяйства сформирована достаточно обширная правовая основа, включающая в себя Жилищный кодекс Российской Федерации, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации.

Основу современной федеральной политики в сфере жилищно-коммунального комплекса составляют положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», определяющие направления, необходимые в целях

улучшения жилищных условий граждан Российской Федерации, дальнейшего повышения доступности жилья и качества жилищно-коммунальных услуг [16].

В целях реализации вышеуказанного нормативного акта был принят закон, вносящий изменения в Жилищный кодекс РФ путем дополнения его разделом «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах». Теперь в законодательстве обозначено, что капитальный ремонт включает в себя:

«1) ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения;

2) ремонт или замену лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, ремонт лифтовых шахт;

3) ремонт крыши;

4) ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме;

5) ремонт фасада;

6) ремонт фундамента многоквартирного дома» [13].

Модель проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме свидетельствует о новой федеральной политике, ориентированной на сохранение в надлежащем состоянии общего имущества многоквартирного дома и на обеспечение приемлемого уровня безопасности жизни и здоровья граждан.

Однако, стоит отметить, что введение указанных положений у большинства граждан, являющихся собственниками помещений в многоквартирном доме, вызвало негативное отношение, поскольку ввело новое денежное обременение. В этой связи реализация формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме затруднена фактической неуплатой взносов собственниками помещений.

Положения жилищного законодательства предусматривают включение в структуру платы за жилое помещения и коммунальные услуги взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Жилищным

кодексом Российской Федерации обязанность по уплате взносов на капитальный ремонт возлагается именно на собственников помещений. В жилищном законодательстве указан состав общего имущества в многоквартирном доме с указанием на то, что такое имущество принадлежит собственникам на праве общей долевой собственности.

Представляется верной позиция некоторых авторов о том, что установление общеобязательного взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, направленное на поддержание общего имущества в надлежащем состоянии, в тоже время нацелено на обеспечение безопасности населения [33].

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации не противоречащим Конституции РФ было признано положение ч. 1 ст. 169 Жилищного кодекса Российской Федерации, в котором закреплена обязанность собственников помещений в многоквартирном доме ежемесячно осуществлять взносы на капитальный ремонт общего имущества в этих домах (за исключением установленных законом случаев), В своем акте Конституционный Суд РФ указал, что норма ч. 1 ст. 169 Жилищного кодекса Российской Федерации предполагает абсолютно равное участие всех собственников помещений в многоквартирном доме в формировании фондов капитального ремонта [21].

Региональная программа капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах должна соответствовать основным положениям, указанным в статье 168 Жилищного кодекса РФ [4].

Последовательность проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах определяется в региональной программе капитального ремонта, при этом законом субъекта Российской Федерации задаются критерии очередности, которые могут быть дифференцированы по муниципальным образованиям. Региональная программа актуализируется не реже одного раза в год.

Первостепенно региональной программой капитального ремонта должно предусматриваться проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в которых требовалось проведение капитального ремонта на дату приватизации первого жилого помещения при условии, что такой капитальный ремонт не проведен на дату утверждения или актуализации региональной программы капитального ремонта [37].

С целью определения принципов, основных целей и задач федеральной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также установления первостепенных мер и мероприятий, направленных на достижение поставленных целей, распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р утверждена Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Стратегия). Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано придерживаться положений Стратегии при разработке региональных целевых программ и иных документов в сфере жилищно-коммунального хозяйства [20].

В Стратегии дается общая оценка состояния жилищно-коммунального хозяйства, основанная на данных Федеральной службы статистики и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Выявлены ключевые проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства: неудовлетворительное состояние крыш, потолков, стен, канализационных и водопроводных систем, неудовлетворительное санитарное состояние подъездов, лестниц, подвалов, неполадки в работе лифтов и прочее.

Стратегией устанавливается главная задача органов власти РФ в сфере, направленной на создание и улучшения условий развития жилищно-коммунального комплекса, а именно: создание системы нормативно-правового регулирования, обеспечивающей эффективное функционирование и устойчивое развитие жилищно-коммунального хозяйства, предусматривающей в том числе сокращение административных процедур, предотвращение коррупции [20].

Стратегия отражает необходимость соблюдения принципа прозрачности информации о деятельности организации в сфере жилищно-коммунального хозяйства для пользователей, контролирующих органов и инвесторов, на обеспечение которого направлено создание государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства.

Как говорилось выше, в целях реализации принципа прозрачности и формирования обстоятельств для устойчивого стабильного развития жилищно-коммунального комплекса на основе полных, надежных и своевременных данных о состоянии дел и динамике изменения показателей жилищно-коммунального хозяйства был принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 209-ФЗ "О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства". В соответствии данным законом на органы государственной власти и местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных лиц возложены обязанности по размещению в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства следующей информации:

«- информации о жилищном фонде (кадастровый номер, год ввода в эксплуатацию, серию (тип) проекта здания, количество этажей и помещений, текущее состояние объекта и проч.);

- информация о стоимости и перечне услуг по управлению общим имуществом в многоквартирных домах, работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлении коммунальных услуг и поставках ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги, задолженности по указанной плате;

- информацию об объектах коммунальной и инженерной инфраструктур, а также иной информации, связанной с жилищно-коммунальным хозяйством» [14].

С 1 января 2018 года размещение информации о деятельности управляющей организации в ГИС ЖКХ является лицензионным требованием согласно ст. 193 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Недостатком данного закона является, прежде всего, отсутствие указания на орган, который несет ответственность за утверждение порядка осуществления контроля государством в сфере законодательства о государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства.

Некоторые авторы предлагают компенсировать такой недостаток посредством внесения дополнений в данный закон, предусматривающих наделение полномочием по установлению порядка организации контроля за соблюдением законодательства о государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства федеральный орган исполнительной власти. Это предоставит возможность устранить правовой пробел в законодательстве, установив ответственный уполномоченный орган в этой области [51].

Отдельно стоит отметить, Федеральный закон от 21.07.2014 № 255-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации", согласно которому в Жилищном кодексе Российской Федерации образован новый раздел - «Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами» [13].

Согласно данному закону деятельность по управлению многоквартирными домами осуществляется управляющими организациями на основании лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, выданной органом государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта Российской Федерации. Также законом установлены лицензионные требования, процедура аннулирования лицензии и прекращения ее действия [13].

Предпосылкой принятия данного закона явились многочисленные обращения и жалобы, поступающие в государственные органы и связанные со сферой жилищно-коммунального хозяйства. Согласно сведениям Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ около 80 процентов жилого фонда обслуживаются управляющими организациями, поэтому «"виновник" всех бед становится очевиден» [50].

Еще одним из направлений федеральной правовой политики в области преобразования жилищно-коммунального хозяйства является создание Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, являющегося государственной корпорацией. Принятым в июле 2007 года федеральным законом «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» установлены правовые и организационные основы предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилья. С 2013 года средства Фонда могут быть направлены на усовершенствование систем коммунальной инфраструктуры. Фонд ЖКХ способствует формированию эффективных механизмов управления жилищным фондом и внедрению ресурсосберегающих технологий [15].

Таким образом, одним из первостепенных механизмов федеральной правовой политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства является принятие и реализация государственных программ, направленных на повышение уровня жизни населения, усовершенствование качества, безопасности и надежности жилищно-коммунальных услуг, обеспечение их общедоступности для жителей.

2.2. Региональная правовая политика в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства (на примере Самарской области).

Как указывалось ранее в диссертации, одной из главных форм реализации правовой политики в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающего защиту интересов потребителей, надлежащее качество коммунальных услуг является формирование контрактных взаимоотношений в сфере производства и потребления жилищно-коммунальных услуг, а также управления жилищно-коммунальным хозяйством является правотворческая форма, которая в настоящее время особенно бурно развивается в регионах, а также правоприменительная форма.

В данной главе региональная правовая политика в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства будет рассмотрена на примере Самарской области.

Следует отметить, что на сегодняшний день техническое состояние значительного числа многоквартирных домов в Самарской области не соответствует требованиям, предъявляемым к техническим и качественным характеристикам жилищного фонда. Основной фактор неудовлетворительного состояния многоквартирного жилищного фонда - многолетнее отсутствие соответствующего технического обслуживания и достигший предельной степени "недоремонт" домов.

В данной главе диссертации будут рассмотрены основные этапы реализации правовой политики региона в области жилищно-коммунального хозяйства.

Во-первых, обязанности по осуществлению единой федеральной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства Самарской области возложены на Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области.

Кроме того, в ведении министерства находятся:

«- разработка и реализация областных целевых программ по развитию жилищно-коммунального хозяйства в Самарской области;

- организация мероприятий по осуществлению капитального ремонта многоквартирных домов;
- организация и проведение мероприятий, нацеленных на обеспечение благоустройства муниципальных образований Самарской области;
- организация работы по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Самарской области;
- обеспечение увеличения роста качества и надежности коммунальных услуг, предоставляемых населению;
- организация работы по упорядочению расчетов за коммунальные услуги между поставщиками и потребителями;
- обеспечение развития систем водоснабжения и водоотведения жилищно-коммунального комплекса Самарской области» [22].

Также на территории Самарской области в целях осуществления государственного надзора региона за соблюдением условий использования и сохранности жилищного фонда, к формированию фондов капитального ремонта, к созданию и деятельности субъектов, осуществляющих управление многоквартирными домами, к предоставлению коммунальных услуг создана Государственная жилищная инспекция Самарской области.

Положение об указанном органе утверждено постановлением Правительства Самарской области от 10.04.2013 № 150.

В соответствии с вышеуказанным Постановлением Правительства Самарской области жилищная инспекция осуществляет полномочия в области регионального государственного жилищного надзора и лицензионного контроля в следующих вопросах.

Во-первых, по поводу использования и сохранности жилищного фонда, определения состава общего имущества собственников помещений дома, соблюдения правил его пользования и содержания. При этом в состав общего имущества включаются системы отопления, газоснабжения, водоотведения, водоснабжения, вентиляции, электроснабжения и др.

Во-вторых, жилищной инспекцией осуществляется контроль за состоянием жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и их инженерного оборудования в технической части.

В-третьих, в компетенцию жилищной инспекции входит контроль за соблюдением процедур признания помещений жилыми помещениями, жилых помещений непригодными для проживания, многоквартирного дома аварийным и решения вопроса о его реконструкции либо сносе.

В-четвертых, жилищная инспекция контролирует соблюдение требований энергоэффективности, предъявляемых к многоквартирным домам, условий их оснащённости приборами учета используемых ресурсов, требований о проведении обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергоэффективности в отношении общего имущества собственников. А также соблюдение требований о разработке и доведении до сведения собственников помещений в многоквартирных домах предложений о мероприятиях по энергосбережению и повышению энергоэффективности в многоквартирных домах.

В-пятых, к компетенции жилищной инспекции относятся контроль за нормативным уровнем или порядком обеспечения населения коммунальными услугами и соблюдением порядка расчета и внесения платы за коммунальные услуги.

В-шестых, инспекция осуществляет контроль за соответствием создания и деятельности специализированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность, нацеленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, требованиям законодательства.

Кроме того, жилищная инспекция контролирует формирование фондов капитального ремонта и соответствие процедуры перепланировки либо переустройства нежилых и жилых помещений в многоквартирном доме требованиям действующего законодательства.

Также жилищная инспекция осуществляет полномочия в области регионального государственного жилищного надзора и лицензионного контроля за:

«- соблюдением правил пользования жилыми помещениями и правил содержания общего имущества в многоквартирном доме;

- соответствием устава товарищества собственников жилья, жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива (далее – организаций, осуществляющих управление домом) внесенных в устав такого товарищества или такого кооператива изменений требованиям законодательства Российской Федерации;

- созданием и деятельностью организаций, осуществляющих управление домом, соблюдением прав и обязанностей их членов;

- правомерностью избрания общим собранием организаций, осуществляющих управление домом, правления, председателя правления;

- правомерностью принятия общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме решения о выборе управляющей организации с целью заключения договора управления многоквартирным домом, решения о заключении с управляющей организацией договора оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, решения о заключении с лицами, осуществляющими оказание услуг по содержанию и (или) выполнение работ по ремонту общего имущества в многоквартирном доме, договоров оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядку утверждения условий этих договоров и их заключения;

- осуществлением мероприятий по подготовке жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме к сезонной эксплуатации;

соблюдением порядка перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение;

- соблюдением обязательных требований к учету жилищного фонда;

- соблюдением обязательных требований к управлению многоквартирными домами;
- соблюдением обязательных требований к установлению размера платы за содержание и ремонт жилого помещения;
- соблюдением обязательных требований к созданию и деятельности советов многоквартирных домов;
- соблюдением обязательных требований к порядку и условиям заключения договоров, обеспечивающих управление многоквартирным домом, в том числе содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, договоров, содержащих условия предоставления коммунальных услуг, и договоров об использовании общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме;
- соблюдением применения предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги;
- соблюдением требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов;
- соблюдением наймодателями жилых помещений в наемных домах социального использования требований к наймодателям и нанимателям жилых помещений в таких домах;
- соблюдением наймодателями жилых помещений в наемных домах требований к заключению и исполнению договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и договоров найма жилых помещений;
- соблюдением порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» [23].

Помимо этого, в ведении жилищной инспекции находится осуществление лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Руководителем жилищной инспекции является первый заместитель министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области. Руководитель жилищной инспекции является главным государственным жилищным инспектором Самарской области.

Структуру жилищной инспекции составляют руководитель жилищной инспекции, заместители руководителя жилищной инспекции, управления.

Руководитель жилищной инспекции имеет четырех заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности жилищной инспекцией по согласованию с Правительством Самарской области [23].

Во-вторых, в настоящий момент на региональном уровне концепция государственной программы Самарской области по развитию жилищно-коммунального хозяйства включает в себя следующие направления.

1. Теплоснабжение. Целью направления является повышение качества и надежности тепло- и электроснабжения населения Самарской области.

2. Водоснабжение и водоотведение. Основная цель – охрана здоровья и повышение уровня жизни населения посредством бесперебойного и качественного водоснабжения и водоотведения, улучшение качества питьевой воды.

3. По направлению «Жилищный фонд» создано несколько программ, а именно:

- «Капитальный ремонт многоквартирных домов»
- «Замена отработавших назначенный срок службы пассажирских лифтов в многоквартирных домах»
- «Развитие системы управления многоквартирными домами»

Целями этих программ являются сокращение степени износа объектов жилищного фонда, улучшение качества предоставляемых жилищных услуг, повышение эффективности эксплуатации многоквартирных домов.

4. Благоустройство Цели: повышение уровня благоустройства муниципальных образований Самарской области внедрение энергосберегающих технологий при освещении улиц, площадей, скверов,

парков культуры и отдыха, других объектов внешнего благоустройства муниципальных образований Самарской области. Направления развития: разработка комплексных программ благоустройства территорий муниципальных образований Самарской области; снижение потребления энергоресурса при обеспечении уличным освещением; применение энергосервисных контрактов при реконструкции систем наружного освещения улиц населенных пунктов Самарской области.

5. Система обращения с отходами в целях улучшения санитарного и экологического состояния муниципальных образований Самарской области

6. Газификация

7. Оптимизация расчетов потребителей за услуги организаций жилищно-коммунального комплекса. Основные направления развития

- введение социальной нормы потребления энергоресурсов в соответствии с требованиями федерального законодательства

- регулирование тарифов на основе долгосрочных параметров

8. Энергоэффективность, разрабатывается на основе государственной программы Государственная программа РФ «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 года». Цели программы: обеспечение рационального использования региональных топливно-энергетических ресурсов; оптимизация затрат на оплату потребленных энергоресурсов.

Таким образом, можно говорить о том, что правовая политика в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Самарской области находится на высоком уровне – сформированы правовые механизмы, гарантирующие долгосрочное планирование и проведение капитального ремонта, успешно реализуется программа расселения граждан из аварийного жилищного фонда.

Однако, реализация правоприменительной формы правовой политики в данный момент осложняется рядом проблем.

Во-первых, на протяжении долгих лет наблюдался регресс в технологическом укладе коммунального хозяйства: значительный уровень износа основных фондов жилищно-коммунального комплекса.

Во-вторых, несмотря на интенсивные темпы строительства жилья, достаточно высоким остается уровень ветхого и аварийного жилого фонда.

В-третьих, качество оказываемых коммунальных услуг населению не соотносится с ростом уровня доходов организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги. Данный фактор провоцирует определенную социальную напряженность в данной сфере. Например, частым правонарушением в деятельности управляющих компаний является заключение договоров на выполнение ремонтных работ с заведомо завышенной сметой. Зачастую работа по данным договорам не выполняется, подписываются фиктивные акты выполненных работ. А отсутствие регламента оплаты за обслуживание и ремонт жилых помещений и не доведение их до жильцов не позволяет проконтролировать и оценить объективность необходимости и стоимости текущего ремонта.

Также нередкими бывают случаи, когда управляющая компания незаконно осуществляет обслуживание многоквартирных домов, потому что никаких собраний собственников жилья не проводилось, а подписи в бюллетенях для голосования поставлены сторонними лицами. В результате из-за отсутствия контроля со стороны государственных и муниципальных органов, а также бездействия правоохранительных органов, управляющие компании имеют полную свободу в части формирования и осуществления своей деятельности. Вследствие чего услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства оказываются населению на недостаточно высоком уровне, а материальные ресурсы и получаемые от граждан денежные средства расходуются нецелесообразно.

Кроме того, уровень недоверия населения по отношению к модернизации в сфере жилищно-коммунального хозяйства остается на высоком уровне. Вследствие этого растет дебиторская задолженность управляющих

компаний либо ТСЖ перед ресурсоснабжающими организациями из-за отсутствия оплаты коммунальных услуг недобросовестными жильцами.

Также среди проблем, усложняющих полноразмерную реализацию региональной правовой политики, остается непонимание гражданами основ функционирования системы жилищно-коммунального комплекса, правомочий участников рынка жилищно-коммунальных услуг, отсутствие практических навыков реализации своих прав в этой сфере. Безусловно, такое положение дел приводит к увеличению числа правонарушений, связанных с жилищно-коммунальными услугами, злоупотреблений и, как следствие, делает политику в сфере жилищно-коммунального хозяйства недостаточно эффективной.

Можно сделать вывод, что одной из главных задач органов власти на региональном уровне является информационно-пропагандистская деятельность, повышения уровня грамотности населения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

На настоящий момент данное предложение реализуется путем создания «Дистанционной школы ЖКХ» некоммерческим партнерством «Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль» совместно с НП «Фонд содействия реформам местного самоуправления» в рамках гранта «Создание сети жилищных консультантов в малых городах» при поддержке Фонда «Перспектива».

«Дистанционная школа ЖКХ» предполагает проведение цикла образовательных видеосеминаров с целью повышения грамотности граждан в жилищно-коммунальной сфере. По информации организаторов мероприятия, всего в план обучающего курса включено более 10 тематических лекций, посвященных вопросам работы общего собрания собственников и совета многоквартирного дома, предоставления коммунальных услуг, проведения капитального и текущего ремонтов общего имущества в многоквартирных домах и т.д. Принять участие в семинарах и задать интересующие вопросы эксперту в сфере ЖКХ может любой желающий.

2.3. Зарубежный опыт реформирования и регулирования жилищно-коммунального хозяйства.

Опираясь на зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства, можно значительно повысить эффективности управления в данной сфере. Внедрять зарубежный опыт жилищно-коммунальное хозяйство в российские реалии следует настолько плотно, насколько это возможно.

Практически все страны предоставляют своим гражданам жилищные и коммунальные услуги, а потому это – интернациональная тема, в которой есть место схожим понятиям.

Вот что показывает зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства. Чаще всего, чтобы получить качественные коммунальные и жилищные услуги, собственники создают некоммерческие потребительские организации, объединяясь между собой. Цель формирования таких структур – управление комплексом недвижимости, обеспечение его эксплуатацию, владение, использование и распоряжение имущественными ценностями. Объединение собственников жилья – обобщающее понятие разных юридических форм жилищных коопераций. Здесь можно сказать, к примеру, о территориальных сообществах жителей, кондоминиумах, жилищных кооперативах в таких странах, как Канада и США. Во Франции действуют синдикаты, в Финляндии – квартирные акционерные общества, на Украине – объединения совладельцев многоквартирных домов, в России – товарищества собственников жилья или жилищно-строительные кооперативы [46].

Изучая зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства, можно получить ценные знания по управлению многоквартирными домами. Российские и зарубежные органы власти по-разному подходят к руководству жилищным фондом, вследствие чего наши муниципалитеты перенимают наработки и практику других государств – многолетнюю и апробированную.

Зарубежный опыт ЖКХ показывает, что во многих западных государствах в сфере жилищно-коммунального хозяйства работают частные компании. Например, в США сегодня работает множество частных

организаций. Благодаря здоровой конкуренции обслуживание в стране осуществляется на достойном уровне, а стоимость сервиса от фирм в сфере ЖКХ вполне приемлема. Если вдруг жители дома решают, что вода недостаточно подогревается, отопление работает плохо, а цена на все это завышена, в кратчайшие сроки могут поменять организацию, предоставляющую данные услуги. В России такой зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства пока не используется.

В некоторых европейских странах бизнес объединен с государством по определенной схеме. Тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства регулируют власти.

Например, в таких странах, как Бельгия и Франция, установка расценок ведется на конкурсной основе. Обслуживают граждан частные фирмы. Отметим, в Бельгии используют мини-бойлеры, чтобы обогревать многоквартирные дома. Благодаря этому жильцы сами решают, когда нужно начать отапливать помещения, и какую температуру поддерживать. Так, свои особенности имеет жилищно-коммунальное хозяйство в Испании. Управление осуществляют и частные компании, и государство. При этом власти отвечают за глобальные вещи, а фирмы предпринимателей – за ремонт, уборку мусора и т. д. При этом жильцы многоквартирных домов самостоятельно выбирают компанию, которая будет их обслуживать [32].

Поскольку зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства показывает, что руководство многоквартирными домами является самостоятельным видом деятельности, количество предпринимателей в данной отрасли постоянно растет, формируется конкурентный рынок услуг. Граждане других государств могут обратиться к профессиональным управляющим компаниям, выбрав одну из них на свое усмотрение. Стоит сказать, к примеру, о шведском движении квартиросъемщиков. Основные задачи его участников – контролировать качество коммунальных услуг, их стоимость, взаимодействовать с муниципальными и государственными властными органами, отстаивать свои интересы в судебном порядке. Союзы и ассоциации

квартиросъемщиков, количество членов которых доходит до сотен тысяч – мощная сила, и с ее мнением считаются все политические партии в стране. У подобных формирований есть своя штаб-квартира, региональные и местные отделения. Жилищное движение ставит перед собой важную задачу: побудить граждан, снимающих квартиры, к разработке правильных решений по поводу домов, в которых они проживают. Зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства показывает, что для этого используются модели амортизации и скидки. Благодаря последним квартиросъемщики выбирают необходимые им услуги, и на их основе рассчитывается квартплата. Что касается амортизации, согласно данной модели от бережного отношения человека к помещению зависит сумма оплаты. Чем аккуратнее обращение с жильем, тем меньше стоимость услуг. Важное дополнение: во избежание проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Швеции функционирует Жилищный суд. Благодаря этому работа каждой структуры отрасли является прозрачной, как и тарифы на услуги. В Швеции в жилищно-коммунальной сфере отсутствует коррупция, а потребителей обслуживают на очень высоком уровне. При этом практика предъявления обычными гражданами исковых заявлений монополисту достаточно распространена. Добавим, что обычно суд становится на сторону простых жителей [26].

Зарубежный опыт жилищно-коммунальное хозяйство в такой стране, как Финляндия, также интересен. Услуги в данной отрасли – очень качественные. В государстве 1,4 млн зданий объединились в 70 тысяч акционерные общества – владельцы домов. При этом 50 тысячам свои услуги предоставляют операторы (или фирмы по руководству недвижимым имуществом), а 20 тысяч хозяйствуют самостоятельно. Управляющая компания (оператор) первоначально ведет ежедневную работу по содержанию здания. Договор, в соответствии с которым осуществляется сотрудничество, содержит информацию о тарифах, перечень услуг и условиях их предоставления. Управляющая организация либо оператор выбирают какую-либо эксплуатирующую организацию. В случаях, когда речь идет о небольшом

объекте, участники товарищества находят ее самостоятельно. Эксплуатирующая компания оказывает услуги сама или согласно договору, которых заключается ей со специализированными фирмами по ремонту и строительству, уборке территории, вывозу мусора и т. д. В обязанности хозяйствующей организации входит отчет перед жителями о прибыли и тратах, предоставление им информации о балансе общества. При этом все коммунальные системы в Хельсинки принадлежат городу. По мнению мэра, это надежно – отопление работает при любых условиях, и никто не может его отключить. Что касается электростанций, многие находятся в руках частных. Отопление является централизованным. Но это никак не сказывается на предоставлении коммунальных услуг – работа ведется бесперебойно. В Хельсинки есть одна особенность, которой его руководство по праву может гордиться. Там есть две отапливаемые улицы, куда из домов поступает вторичное тепло. Конечно, в Хельсинки между управляющими компаниями существует здоровая конкуренция. Каждый житель города вправе обратиться к тому, кто предоставляет сервис на наиболее выгодных условиях, и это интересный зарубежный опыт. При этом гражданин оплачивает сетям города услуги передачи электрической энергии от альтернативных источников. Власти же контролируют, чтобы у фирм не появлялось конкурентных преимуществ друг перед другом. Собственником местного водоканала является город. В данном коммерческом предприятии есть свой бюджет. Компания распоряжается сетями водоснабжения, канализации, водонапорными башнями [32].

Многоквартирные дома в Германии функционируют по аналогии с российскими товариществами собственников жилья. В какой-то мере Россия в данном вопросе переняла зарубежный опыт. Жильцы домов в Германии каждый месяц вносят определенную сумму в единую кассу. Размер оплаты утверждают в ходе общих собраний. Определенную сумму направляют на ремонтные работы, обслуживание, уборку и вывоз мусора, что-то – на капремонт. О порядке поддержания чистоты придомовых территорий и

подъездов договариваются на общих собраниях. Если жильцы готовы платить «хоумастеру» – специалисту по клинингу, – то нанимают его на работу. Если же нет, за уборку отвечают самостоятельно. Что касается поставок газа, воды и электроэнергии, каждый собственник жилья индивидуально устанавливает договорные отношения с продающей их компанией. Отопление нередко организовывается своими силами с использованием бойлерной системы. Вывоз мусора – отдельная тема. В Германии отходы сортируют перед выбросом, распределяя их по трем контейнерам: для бумаги, химического и неорганического, пищевого и органического происхождения. Контейнеры принадлежат предприятию, осуществляющему вывоз мусора. Конструкция их такова, что отходы больше рассчитанного объема в них не умещаются. Следовательно, фирма обрабатывает только оплаченное количество мусора. Особое внимание уделяют сортировке. Если собственник жилья выбросит мусор в контейнер, не предназначенный для данного вида отходов, через месяц человек заплатит намного больше. Если речь идет о многоквартирных домах, сумму распределяют по всем жильцам, соответственно – услуга подорожает для всех. Интересно, что за нарушителями пристально следят, их ловят. Работают даже детективы, определяющие по составу отходов того, кто их выбросил. Контейнеры устанавливают в каждом частном домовладении. Обычно размер выплаты за вывоз мусора одной семьей составляет 40 евро за 3 месяца. За эту сумму из домовладения удаляют отходы (объем каждого вида составляет примерно 150 литров) еженедельно и одну крупногабаритную вещь, например, старый шкаф или кровать, раз в три месяца. Оплата всего нетипового и строительного мусора производится в отдельном порядке [45].

Рассмотрим Польшу – первое государство из стран бывшего социалистического лагеря, перешедшее на управление жилищно-коммунального хозяйства с помощью создания акционерных обществ, в которых есть стопроцентный государственный или городской капитал. В Польше создали единое предприятие, объединив все коммунальные услуги. Холдинг занимается всеми технологическими и экономическими процессами.

Поляки стремятся оказывать качественные услуги и обеспечивать надежность работы всех объектов. В Польше в области жилищно-коммунального хозяйства есть место поставщикам с разными формами собственности. Участниками Краковского коммунального холдинга являются энергетические компании, водоканал, муниципальный транспорт. Собственник 100 % акций при этом – Гмина (мэрия) г. Кракова, управляющая финансовыми потоками, производственным процессом. Она же осуществляет контроль над всем. Холдинг является акционерным обществом. Но власти Кракова не хотят продавать акции. Вместе с тем на рынке работают и частники, которые занимаются уборкой, вывозом мусора, ремонтом жилья. Чтобы проводить модернизацию и переоборудование, эти компании пользуются выгодными кредитами со льготами. В Польше не существует массовых неплатежей, задержек взносов и т. д. В этом государстве давно действуют различные льготы, субсидии, тарифы и кредиты. В ряде стран Прибалтики и Восточной Европы владельцы жилья в многоквартирном доме вместо создания товарищества могут заключить договор с управляющим с равными для всех условиями. В данном случае решение принимается общим собранием собственников жилья, а управляющий подготавливает свои предложения, после чего выносит их для рассмотрения и утверждения. Компании, которые занимались содержанием, ремонтом и обслуживанием в государствах в Восточной Европе, плавно изменили свою деятельность на более узкую специализацию, опираясь на требования улучшения экономической эффективности их работы. То есть сейчас конкуренция между предприятиями, имеющими одинаковый профиль, усиливается [46]. В Англии реформа жилищно-коммунального хозяйства длилась в течение 15 лет, но ее результатами остались довольны все. Частные компании сегодня распоряжаются и водоканалом, и электросетями. После того как прошла приватизация, стоимость услуг снизилась, но затем тарифы стали увеличиваться. В настоящий момент оплата за газ и электроэнергию каждый год растет на 6–10 %. Лондонец может легко поменять одного поставщика

электричества на другого. Главное – не делать это чаще одного раза в неделю. Гражданин даже вправе пользоваться услугами нескольких поставщиков: к примеру, один предоставляет энергию днем по выгодной цене, другой – ночью, по еще более привлекательному тарифу. В Англии в сфере жилищно-коммунального хозяйства действует определенный порядок обслуживания. Так, звонок до диспетчера производится в течение 30 секунд. На решение возникшей проблемы также отводится определенное время.

Рассмотрим еще один зарубежный опыт в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Во Франции приватизировали энергетический комплекс, и это вызвало появление поставщиков газа и электроснабжения. В этой стране горячая вода и отопление не оплачиваются гражданами. Для нагрева воды существуют специальные бойлеры, установленные во всех домах и квартирах. Отапливают помещения в основном газом. Все, что нужно сделать человеку, – просто заключить контракт с поставляющим его предприятием. При этом договоры представлены в нескольких вариантах. Во Франции собственники жилья объединяются в группы, наделенные правами юридических лиц. У владельцев есть возможность распоряжаться имуществом, пользоваться полезной площадью в своих интересах без ущемления прав соседей, строить мансарды, возводить на участках здания, создавать газоны и т. д. Отказ от какой-либо имущественной доли или участка земли предполагает единогласное решение всех собственников. Оплату за коммунальные услуги рассчитывают, учитывая жилую площадь. Руководители синдиката устанавливают определенную сумму расходов, которая требуется, чтобы содержать дом и качественно его обслуживать. При продаже квартиры собственника освобождают от участия в синдикате, снимая с него все финансовые обязательства. Регламент соседских отношений во Франции точно такой же, как в Финляндии [32].

Рынок услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства в США развит. Предприятия по содержанию и ремонту жилых помещений имеют узкоспециализированную деятельность. Так, к примеру, в США обслуживанием

инженерных сетей в доме занимается одна компания, ремонтом приборов учета теплоснабжения – вторая, насосов – третья, бойлеров – четвертая. В связи с этим собственники жилых помещений нуждаются в управляющем, в совершенстве знающем о рынке подрядных работ, преимуществах использования разных технологических процессов, то есть в профессионале, который разбирается в тарифах и может в любой момент проконсультировать по любому вопросу своей специализации. В американских штатах оплата коммунальных услуг производится по-разному. Так, в практически негазифицированном штате Флорида основное – это электроэнергия, и ее все экономят. Оплачивается услуга в автоматическом режиме. Ежемесячно деньги снимают с банковского счета человека, а долги накапливаются на кредитных картах. В случае невнесения денег до 15 числа жильца могут выселить из дома. Платы за квартиру, так как мы привыкли ее понимать, в США нет. Граждане ежегодно уплачивают налоги на жилье, размер которых составляет 13 % от цены на дом или квартиру.

В Китае действует следующая система. Как правило, коммунальные услуги оказывают только после внесения оплаты за них. Стоимость электроэнергии, отопления, уборки дворов и подъездов зависит от габаритов и цены на жилье. В стране, таким образом, часто пользуются системой прогрессивной оплаты. Все коммунальные организации в Китае – государственные. Именно казенные структуры формируют ценообразование и создают условия оплаты. Стоимости определяются территориальным расположением местности. К примеру, столичные тарифы выше региональных. Стоит сказать и о включении в оплату за коммунальные услуги цены за содержание домов. Это еще одна особенность китайских коммунальных организаций, зарубежный опыт ЖКХ, который практически никто не перенимает. В соответствии с этой особенностью уборщики, охранники, садовники, лифтеры, сантехники и другие коммунальщики получают плату за свою работу. К примеру, вы зовете специалиста отремонтировать раковину или приглашаете мастера для регулировки дверного замка. Оплачивать услуги

работника не нужно. В жилых домах в Китае – абсолютная чистота и порядок. Чужой человек не войдет на охраняемую территорию. Подобный зарубежный опыт ЖКХ очень показателен для других государств [32].

В Мозамбике схема довольно интересна. Сервис предоставляют по предоплате, а счета на электроэнергию местное население пополняет по тому же принципу, что и мобильные телефоны. Для этого существуют автозаправки, где можно внести оплату за услуги. Это уникальный зарубежный опыт ЖКХ, система, которой больше нигде нет.

Все дома в Исландии – это практически малоэтажные сооружения: частные постройки и небольшие коттеджи. Управляющих компаний в стране нет. Если в жилом здании в Исландии не одна квартира, а более, создается домовый комитет. Он является официальным юридическим лицом, зарегистрированным в налоговой, у которого есть собственный банковский счет. Комитет занимается формированием специального фонда, в который жильцы квартир делают взносы. При возникновении трудностей с подачей воды или проблемами в отопительной системе управляющий домом должен обратиться в специальную коммерческую компанию и оплатить ремонтные работы из фондовых средств. Цены на услуги ЖКХ в стране относительно невысоки благодаря тому, что в Исландии есть природные ресурсы. В стране – огромный запас пресных вод, очищать и хлорировать которые нет необходимости. При этом благодаря теплу геотермальных источников на подогреве можно неплохо экономить. Жители Исландии не нуждаются ни в газе, ни в угле, ни в тепловых станциях. Кроме того, исландцы привыкли бережно расходовать природные ресурсы [46].

Зарубежный опыт в сфере жилищно-коммунального хозяйства богат и разнообразен. Опираясь на теоретические знания и практические наработки управления жилым фондом развитых государств можно предложить реформировать сектор жилищно-коммунального хозяйства в России по ряду направлений.

Во-первых, сделать более узкой специализацию обслуживания многоквартирных домов. Зарубежный опыт показывает, что при руководстве многоквартирными домами чаще всего используется метод, согласно которому владельцы жилья сами принимают решения по содержанию в рамках своего объединения, наделенного полномочиями юридического лица. При этом полномочия делегируются профессиональной управляющей организации в соответствии с договором. Управленческая деятельность ведется профессионально, услуги оказываются качественно и удовлетворяют требования жильцов. Еще одно преимущество для владельцев недвижимости, создающих товарищество, состоит в контроле над расходованием своих средств. Для России характерным является то, что нынешние управляющие компании стараются оказывать все услуги, связанные с управлением, содержанием и ремонтом многоквартирного дома. Стремясь к универсальности, компании часто забывают о поддержании надлежащего качества сервиса, что приводит к недовольству со стороны граждан. Опираясь на зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства государств в Восточной Европе, к примеру, Венгрии или Словакии, можно сказать, что постепенно компании, занимавшиеся управлением, ремонтом и обслуживанием, разделились, т.е. стали более специализированными, и эти условия диктует современный рынок.

В настоящий момент конкуренция между предприятиями с одинаковым видом деятельности постоянно растет. В ряде западных государств и в США рынок услуг ЖКХ очень развит. Интересно, что на нем много узкоспециализированных предприятий, и на такой зарубежный опыт ЖКХ стоит обратить внимание. К примеру, за ремонт и содержание жилья отвечает одна организация, обслуживанием труб в доме занимается другая, приборы учета отопления контролирует третья компания, за состоянием насосов следит четвертая и т. д. Если предприятие специализируется на одном виде работ, а количество его клиентов при этом увеличивается, цена на услуги снижается. Все компании стремятся обойти конкурентов, привлечь новых и сохранить

постоянных потребителей. Стоимость услуг фирмы не повышают, что очень выгодно для граждан.

Во-вторых, зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства показывает, что во многих странах управленческая деятельность в данной отрасли является отдельным видом предпринимательства и подразумевает страхование рисков. Если обслуживающая компания не выполняет требования, сформированные рынком жилищно-коммунальных услуг, то теряет конкурентные свойства. Управляющая фирма страхует финансовую и гражданскую ответственность, которая возникает, если ее неверные действия нанесли ущерб владельцу недвижимости. Это особенно распространено в США и Европе. Вполне возможно, что качество коммунальных услуг в России могло бы существенно улучшиться, если бы был использован зарубежный опыт ЖКХ и такой подход ввели на законодательном уровне

Компания становится еще более конкурентоспособной, если у нее есть сертификаты, свидетельствующие о ее профессионализме, опыте и финансовой стабильности. Также для фирм важно работать в точном соответствии со стандартами в области ЖКХ.

В-третьих, важно грамотно подготавливать специалистов по работе в жилищно-коммунальном хозяйстве. Профессионализм управленцев положительно сказывается на качестве обслуживания жилых домов. Зарубежный опыт жилищно-коммунального хозяйства показывает, что мастера в данной сфере постоянно посещают курсы и повышают уровень квалификации. Люди, проходящие такое обучение, становятся более подкованными, приобретают ценные навыки и знания. Глядя на зарубежный опыт ЖКХ, можно отметить, что множество западных высших учебных заведений, а также специальных колледжей, дают выпускникам базовое образование, позволяющее осуществлять управление. Западное законодательство предъявляет к руководителю жилого фонда жесткие требования. Например, у управляющего в Германии в обязательном порядке должно быть высшее образование, экономическая, инженерная, социальная или

юридическая квалификация. В Венгрии действует закон «О товариществах собственников жилья», согласно которому в роли управляющих могут выступать исключительно люди с соответствующей профподготовкой.

В-четвертых, реализовывать принцип информационной открытости деятельности управляющих компаний. Как правило, россияне недовольны формированием тарифов на жилищно-коммунальные услуги и расчетом себестоимости услуг. Нередко в платежной документации можно увидеть, что управляющие компании необоснованно завышают расценки. Здесь можно принять во внимание зарубежный опыт ЖКХ, в частности, таких стран, как Франция и Финляндия. Важная составляющая коммунальных услуг в этих государствах – информационные технологии. Сведения собираются автоматически. Взаимодействие представителей коммунальных служб с потребителями и структурами власти также осуществляется в удаленном режиме. Личные контакты между тем, кто предоставляет, и тем, кто покупает услугу, ведутся по Интернету или по другим информационным ресурсам.

Изучая зарубежный опыт ЖКХ и перенимая лучшее из него, безусловно, можно создать в России более благоприятную ситуацию в данной сфере.

Глава III. Проблемы муниципально-правовой политики в сфере регулирования и реформирования жилищно-коммунального хозяйства в г.о. Тольятти

Муниципально-правовая политика является разновидностью правовой политики и представляет собой деятельность органов власти, как федеральных так и муниципальных, неразрывно связанную с правом, и способствующую укреплению механизмов участия населения в самоуправлении и развитию условий, способствующих стабильному независимому экономическому росту муниципальных образований, а также формированию эффективной модели взаимоотношений между государственной властью и местным самоуправлением.

Отсутствие согласованности, системного подхода, обрывочность и непоследовательность действий законодателя при регулировании некоторых процессов организации и деятельности местного самоуправления могут быть ликвидированы посредством создания грамотной муниципальной правовой политики, которая бы выступала некоторым способом организации муниципально-правовой действительности, инструментом ее нормализации.

Муниципальная правовая политика наравне с другими видами правовой политики обладает собственным содержанием и самостоятельным значением, раскрывающимся через совокупность компонентов (сущность, цели, принципы, приоритетные направления) и обусловленным определенными характеристиками местного самоуправления, обладающего признаками общественного свойства, присущими гражданскому обществу, и являющимся особым элементом государственного устройства.

Рассматривая муниципально-правовую политику на примере города Тольятти Самарской области, прежде всего следует обратиться к структуре органов местного самоуправления, регулирующим и осуществляющим правовую политику на территории города.

В соответствии с Решением Думы городского округа Тольятти от 16.04.2008 № 863 «О структуре мэрии городского округа Тольятти» был создан

Департамент городского хозяйства городского округа Тольятти (далее – Департамент).

Приоритетным направлением деятельности Департамента является обеспечение реализации государственной и муниципальной политики в сфере городского хозяйства на территории городского округа Тольятти, нацеленном на обеспечение надежного, эффективного функционирования и развития жилищного хозяйства, объектов благоустройства, озеленения, сбора, вывоза, переработки и захоронения бытовых и промышленных отходов, сетей тепло, - водо, -газо, электроснабжения, водоотведения, обеспечение экологически благоприятных условий жизнедеятельности населения городского округа Тольятти, в том числе рационального природопользования, охраны окружающей среды в соответствии с общими целями, задачами и программами развития городского округа.

В целях реализации данного направления Департамент осуществляет решение следующих задач:

1. Формирование и осуществление стратегии развития хозяйства муниципального образования с использованием современных технологий.

2. Разработка, осуществление исполнения и надзор за исполнением муниципального заказа в сферах энергоснабжения, благоустройства, жилищно-коммунальных услуг, озеленения, переработки и утилизации бытовых отходов.

3. Регулирование работы по развитию конкурентной среды в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг.

4. Формирование и осуществление общей стратегии регулирования экологического фактора в муниципальном образовании, а именно: сокращение неблагоприятного воздействия выбросов и выбросов вредных веществ в окружающую среду.

5. Реализация природоохранной деятельности путем нормативно-правового обеспечения в пределах предоставленных полномочий.

6. Надзор за соблюдением природопользователями требований муниципальных правовых актов, относящихся к порядку вывоза, утилизации и

переработки отходов, а также мест размещения отходов производства и потребления.

7. Проведение мероприятий, направленных на экологическое просвещение, воспитание и образование населения города, экологическое информирование населения.

8. Осуществление контроля в области охраны окружающей среды на территории города.

Таким образом, именно Департамент является ответственным за осуществление муниципально-правовой политики, которая реализуется в том числе путем принятия и исполнения муниципальных программ [24].

На территории городского округа Тольятти действуют несколько муниципальных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Одной из них является программа «Формирование современной городской среды на 2018-2022 годы», нацеленная на повышение качества и комфорта среды города, путем формирования единого облика города и вовлечения заинтересованных граждан и организаций в реализацию мероприятий по благоустройству территории.

Также с 2015 года в городском округе Тольятти реализуются программы «Благоустройство территории городского округа Тольятти на 2015 - 2024 годы», «Капитальный ремонт многоквартирных домов в городском округе Тольятти 2014–2018 гг.», «Содержание и ремонт объектов и сетей инженерной инфраструктуры», Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа Тольятти на период с 2016 по 2025 годы.

Отметим, что сфера жилищно-коммунального хозяйства является источником постоянного социального напряжения и конфликтов. В первую очередь это связано с высокой степенью изношенности и довольно низкой энергоэффективностью жилищного фонда и коммунальных сетей. Создаваемые товарищества собственников жилья являются неэффективными в связи с пассивностью и низкой правовой грамотностью собственников, кроме

того, нередки случаи злоупотреблений недобросовестных должностных лиц, стремящихся к подмене реальных товариществ их фиктивными аналогами.

При этом муниципальные образования не имеют финансовых возможностей для решения этих проблем, а также не имеют возможностей по организации надлежащего контроля и регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Ввиду этого одна из проблем осуществления муниципально-правовой политики заключается в отсутствии четкого разграничения на законодательном уровне вопросов местного значения между различными уровнями.

Второй проблемой муниципально-правовой политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства является отсутствие достаточного финансирования компаний данной сферы и отсутствие в бюджете денег на это.

Кроме того, одним из препятствий в сфере реализации полномочий муниципалитетов в области жилищно-коммунального хозяйства является отсутствие должного надзора со стороны муниципальных образований за функционированием лиц, которые реализуют эксплуатацию и обслуживание общего имущества в многоквартирном доме, что, в свою очередь, является следствием недостатка у муниципалитетов адекватных рычагов воздействия на этих лиц.

В то же время, не представляется возможным решение проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве исключительно посредством финансовых ресурсов различных бюджетных ступеней. Стоит учитывать, что одним из инструментов развития жилищно-коммунальной инфраструктуры является государственно-муниципально-частное партнерство.

Одним из условий развития жилищно-коммунального комплекса в муниципалитетах является вовлечение в сферу инвестиций частных лиц. Развитие государственно-муниципально-частного партнерства на территории муниципалитетов предполагает совместные усилия органов власти всех уровней. Федеральными и региональными органами власти необходимо принятие соответствующих нормативно-правовых актов, разработаны и

реализованы программы, поощряющие сотрудничество между муниципальными образованиями и потенциальными инвесторами [34].

Одним из важнейших составляющих указанных программ должны стать специальная профессиональная подготовка должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих, предоставление муниципальным органам информации о потенциальных инвесторах, о методах работы с ними, учет опыта реализации подобных проектов местными органами власти, создание баз инвестиционных предложений и проектов, доступных муниципалитетам, содействие органам местного самоуправления в указанной сфере, как в период подготовки инвестиционных предложений, так и на этапе их реализации. Объединения муниципальных образований и общественные объединения также могут внести весомый вклад в процесс становления публично-частного партнерства на уровне муниципалитетов.

Заключение

Подводя итоги работы, можно сформулировать следующие выводы.

Во-первых, в законодательстве и научной литературе отсутствует единое понятие жилищно-коммунального хозяйства: законодатель в некоторых нормативно-правовых актах лишь дает перечень объектов, относящихся к жилищно-коммунальному хозяйству, а ученые чаще всего определяют понятие жилищно-коммунального хозяйства через призму таких нормативно-правовых актов.

Законодательное закрепление понятия жилищно-коммунального хозяйства решило бы проблему разрозненности перечня услуг, относимых в данным отношениям, и послужило бы толчком к более упорядоченному правовому регулированию жилищно-коммунального хозяйства, например, принятию единого нормативно-правового акта, регулирующего отношения в данной сфере. Это позволило бы также решить и проблему разграничения полномочий федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Во-вторых, реализация правоприменительной формы правовой политики в данный момент осложняется рядом проблем:

- высокий показатель износы основных фондов системы жилищно-коммунального хозяйства;

- высокий уровень ветхого и аварийного жилого фонда;

- ненадлежащее качество оказываемых населению коммунальных услуг;

- высокий уровень недоверия населения по отношению к модернизации в сфере жилищно-коммунального хозяйства

- отсутствие у населения должной правовой грамотности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, недостаточность опыта осуществления своих прав в этой сфере.

Первые две вышеуказанные проблемы возможно решить путем осуществления на всех уровнях публичной власти различных целевых программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства: программы

капитального ремонта, программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилья, программы благоустройства территорий дворов муниципальных образований, программы по обращению с коммунальными бытовыми отходами, программы по повышению уровня энергоэффективности и пр.

Для решения проблем, связанных с низким уровнем правовой грамотности населения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и, как следствие, недоверием населения к политике государства и органов местного самоуправления в указанной сфере, необходимо проведения различными органами власти широкой информационно-пропагандистской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства: проведение курсов, семинаров, разъяснительных бесед, консультаций по вопросам жилищно-коммунального хозяйства.

Данные действия также позволят способствовать более полному развитию государственно-частного партнерства в области жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме того, необходимо изучать и адаптировано применять зарубежный опыт в сфере жилищно-коммунального хозяйства, опираясь на который, можно предложить следующие пути реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

1. Осуществление обслуживания многоквартирных домов узкоспециализированными организациями. Соблюдение «принципа разделения»: управление осуществляют профильно-обученные специалисты, обслуживанием и ремонтом различных систем – специализированные организации.

2. Страхование финансовой и гражданской ответственности управляющих компаний. В случае нанесения собственнику недвижимости ущерба неверными действиями управленца, такой ущерб был бы возмещен, что в итоге привело бы к повышению качества коммунальных услуг.

3. Обучение профессиональных управляющих в сфере жилищно-коммунального хозяйства либо допуск в управление жилым фондом лиц, имеющих необходимую квалификацию.

4. Реализация принципа информационной открытости деятельности управляющих компаний, заключающаяся во взаимодействии представителей коммунальных служб с потребителями и структурами власти в удаленном режиме. Однако, стоит отметить, что подобный опыт сейчас реализуется путем создания информационного поля – ГИС ЖКХ.

Таким образом, можно говорить о тенденции к возрастанию ответственности государства перед населением в области жилищно-коммунального хозяйства, расширению надзора государства за надлежащим исполнением своих обязанностей в этой сфере субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями и юридическими лицами, действующими на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Процесс реформирования жилищно-коммунального хозяйства, создание новых и усовершенствование уже известных способов регулирования жилищно-коммунального хозяйства носит продолжительный, комплексный, масштабный характер и охватывает все сферы государственной и общественной жизни.

Список используемой литературы и источников

- I. Нормативные акты
 1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 3. Налоговый кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 4. Жилищный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 5. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 6. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 7. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 8. Федеральный закон № 4218-1 от 24.12.1998 г. «Об основах Федеральной жилищной политики» (утратил силу) [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 9. Закон Российской Федерации № 1541-1 от 04.07.1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 10. Федеральный закон № 218-ФЗ от 13.07.2015 г. (ред. от 25.11.2017 г.) «О государственной регистрации недвижимости» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>
 11. Федеральный закон № 184-ФЗ от 06.10.1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

Федерации» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

12. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

13. Федеральный закон № 255-ФЗ от 21.07.2014 г. (ред. от 03.07.2016 г.) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

14. Федеральный закон № 209-ФЗ от 21.07.2014 г. (ред. от 31.12.2017 г.) «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

15. Федеральный закон № 185-ФЗ от 21.07.2007 г. (ред. от 31.12.2017 г.) «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

16. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

17. Постановление Правительства Российской Федерации № 491 от 13.08.2006 г. (ред. от 09.09.2017 г.) «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими

установленную продолжительность» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

18. Постановление Правительства Российской Федерации № 354 от 06.05.2011 г. «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

19. Постановление Правительства Российской Федерации № 1038 от 18.11.2013 г. «Об утверждении Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

20. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 80-р от 26.01.2016 г. «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации №10-П от 12.04.2016 г. «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы» [Электронный ресурс]: // СПС «Консультант плюс». – URL: <http://www.consultant.ru>

22. Постановление Правительства Самарской области № 337 от 13.07.2011 г. «Об утверждении Положения о министерстве энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области» [Электронный ресурс]: // ПСС «Кодекс». – URL: <http://www.kodeks.ru>

23. Постановление Правительства Самарской области № 150 от 10.04.2013 г. «Об утверждении Положения о государственной жилищной инспекции» [Электронный ресурс]: // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/>

24. Распоряжение Мэрии городского округа Тольятти №15-р/1 от 12.01.2016 г. «Об утверждении положения о департамента городского хозяйства мэрии г.о. Тольятти» [Электронный ресурс]: // Администрация городского округа Тольятти. – URL: http://www.tgl.ru/files/tinymce/15_file_1452663711.pdf

II. Специальная литература

25. Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1998. 374 с.

26. Бобровская Н. И., Кузина С. И. Стратегии государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства (с учетом зарубежного опыта)//Вопросы управления. 2014. №3 (9). – С. 31-37.

27. Большая советская энциклопедия. URL: <https://dic.academic.ru>

28. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. 480 с.

29. Григорьев В.В. Правовое регулирование городского хозяйства в Российской Федерации (конституционные и муниципальные аспекты): дис. к.ю.н. – М., 2004. – 198 с. URL: <http://www.dissercat.com>

30. Еремин А.Р., Любушкин В.А., Останков Д.Б. Проблемы организации и правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства в Республике Мордовия // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2-2. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24921581>

31. Землянов О.Е. Понятие правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2009. № 5. - С. 137-141.

32. Иваненко Л.В. Зарубежный опыт эффективного управления многоквартирными домами // Вестник УГУЭС. Наука, образование, экономика. Серия экономика. 2014. № 1 (7). – С. 146-150.

33. Козлова Л.С. Законодательные предложения об устранении пробелов и противоречий в регулировании формирования фонда капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. №1. – С.133-148.

34. Кукушкин Р.А., Ухлов И.В. Основные проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в том числе в сфере развития государственно-муниципального частного партнерства и пути их решения // Актуальные вопросы развития экономики и профессионального образования в современном обществе: Материалы XIII Международной молодежной науч.-практ. конф. 23 марта 2016 г., гг. Екатеринбург, Алматы, Харьков, Елабуга: в 3-х т. Екатеринбург: РГППУ, 2016. Том 2. С. 132.

35. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право России: Учебник. – М.: Юрист, 2003. – С. 370.

36. Луценко Д.В., Привезенцев М.В. Управление инвестиционными процессами в жилищно-коммунальном комплексе города: организационно-экономическое регулирование: монография / Под ред. М.Ю. Швеца, Н.Л. Карданской. – М.: Юнити-Дана, 2008. – 367 с.

37. Макиева М.Т., Хосроева Н.И. Управление капитальным ремонтом многоквартирного дома в система ЖКХ: нормативно-правовые аспекты // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. КЛИСТ. Хетагурова. 2017. № 2. – С. 143-148.

38. Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 6. - С. 55.

39. Марченко А.А., Рудченко И.И. Правовое регулирование в сфере ЖКХ: мат. II междунар. науч.-практ. конф. «В мире научных исследований»/ ред. Петрова Т.А. – Краснодар, 2013. – С. 208-212.

40. Митлянский Ю. К учёту коммунальных предприятий // Власть Советов. 1923. № 6-7. - С. 131

41. Мокрый В.С. О практике применения Жилищного кодекса Российской Федерации и законопроектов, предлагаемых в его развитие, для реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального комплекса // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. URL: <http://www.center-bereg.ru/1599.html>

42. Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. - М.: Изд-во ПРИОР, 2001. – С. 41.
43. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учебник/В. С. Нерсисянц. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 476.
44. Осипов М.Ю. Правовое регулирование как динамическая система // Право и политика. 2006. № 11. – С. 56-57.
45. Салама Ю. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства Восточной Германии // Реформа ЖКХ. 2004. № 2. – С. 15-19.
46. Седаков Дмитрий Александрович Развитие жилищно-коммунального хозяйства: зарубежный опыт // Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика . 2015. №1 (11). - С. 158-163.
47. Стукалов А.В. Правовые аспекты полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства и особенности из реализации //Административное право и практика администрирования. 2012. № 1. – С. 24-83.
48. Стукалов А.В. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: дис. к.ю.н.: – М., 2013. – 232 с. URL: <http://www.dissercat.com>.
49. Сытин П. Что такое коммунальное хозяйство? // Коммунальное хозяйство. 1927. № 56. С. 3-5.
50. Филимонов А. Подводные камни закона о лицензировании деятельности управляющих компании в сфере жилищно-коммунального хозяйства. URL: <http://www.garant.ru/article/563744/#ixzz5ВНХAn84n>
51. Хусьянова С.Г. Несовершенство законодательства о раскрытии информации в сфере жилищно-коммунального хозяйства: взгляд прокурора // Российская юстиция. 2016. № 11. – С. 16 - 18.
52. Черняева Е.М. Понятие жилищно-коммунального хозяйства: вопросы правового регулирования. // Сибирский юридический вестник. 2011. № 4. – С. 46-53.

53. Шишкина Е.В. Жилищно-коммунальное хозяйство как предмет ведения органов местного самоуправления: муниципально-правовой аспект: дис. к.ю.н.: – Владикавказ, 2011. – 213 с. URL: <http://www.dissercat.com>
54. Ягодина Л. П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: Организационно-правовые аспекты: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2008. – 22 с. URL: <http://www.dissercat.com>.
55. Andrews D., Sanchez A. Drivers of home ownership rates in selected OECD countries. Economics Department Working Papers. 2011. № 849. OECD, Paris. P. 21-29. [Электронный ресурс]: // – URL: <http://www.ilo.org>
56. Caldera S., Andrews D. To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility in the OECD?, Economics Department Working Papers 2011. № 846, OECD, Paris. [Электронный ресурс]: // – URL: <http://www.ilo.org>
57. Scanlon K., Whitehead C. French social housing in an international context / Economics Department Working Papers. 2011. № 862. OECD, Paris. P. 122. [Электронный ресурс]: // – URL: <http://www.ilo.org>
58. Sims D. Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?, Journal of Urban Economics, 2007. Vol. 61 (1). P. 129-151. [Электронный ресурс]: // – URL: <http://www.ilo.org>
59. Wolff G., Hallstein E. «Beyond Privatization: Restructuring Water Systems to Improve Performance». Pacific Institute, Oakland, Calif. 2005. [Электронный ресурс]: // – URL: <http://www.ilo.org>