

Правовая база деятельности органов местного самоуправления для развития ЖКХ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРИОРИТЕТНОГО ПРОЕКТА «ДОСТУПНОЕ И КОМФОРТНОЕ ЖИЛЬЕ - ГРАЖДАНАМ РОССИИ» – ВАЖНЕЙШАЯ ЗАДАЧА, СТОЯЩАЯ ПЕРЕД МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

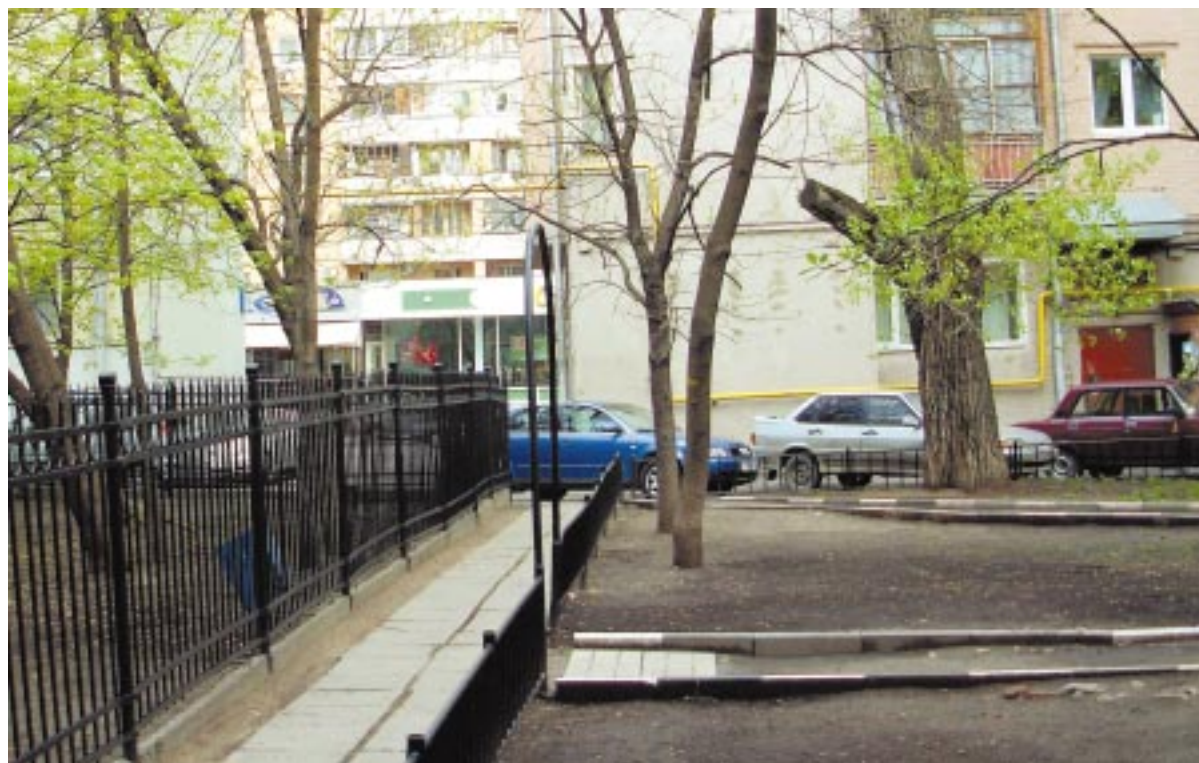
Л. И. Пронина,
доктор
экономических
наук

Для ее решения в первую очередь необходимо обеспечить правовое регулирование разграничения полномочий органов власти всех уровней, в том числе в сфере ЖКХ. Это разграничение еще не закончено. Эффективность его проведения в значительной мере отразится на полномочиях органов местного самоуправления.

Так, федеральным законом от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и другими федеральными законами внесены изменения в ряд федеральных законов, регулирующих деятельность в сфере ЖКХ. Статьей 31 №199-ФЗ установлен порядок разграничения имущества между уровнями публичной власти и между различными типами муниципальных образований. Но с введением переходного периода при реализации №131-

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с 1 января 2006 г. по 1 января 2009 г.) и продлением сроков разграничения имущества (вместо 1 января 2006 г. до 1 января 2008 г.) этот процесс несколько замедлился.

Более того, вместо передачи имущества в безвозмездное пользование органами местного самоуправления для решения вопросов местного значения органы государственной власти некоторых регионов сдают его в аренду. Например, в г. Балабаново Калужской области водозаборник, снабжающий город питьевой водой и находящийся в областной собственности, передали обществу с ограниченной ответственностью по договору аренды на срок до 1 года. Это привело к увеличению платы за воду в несколько раз, и снижена плата была только после введения в действие федерального закона, устанавливающего пре-



ОСУЩЕСТВЛЯЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ЖКХ, ВАЖНО УЧИТЫВАТЬ, ЧТО БОЛЬШАЯ ЧАСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА ОТНОСИТСЯ К ИМУЩЕСТВУ ПРЕДПРИЯТИЙ ЖКХ И ИНЖЕНЕРНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

дельные тарифы для организаций коммунального комплекса и ограничивающего их рост в 2006 г. не более, чем на 20%.

Осуществляя нормативно-правовое регулирование в сфере ЖКХ, важно учитывать, что большая часть муниципального имущества относится к имуществу предприятий ЖКХ и инженерной инфраструктуры по обеспечению их деятельности. Поэтому так важно установить четкий порядок разграничения муниципального имущества, включая имущество жилищно-коммунального комплекса, между поселениями, муниципальными районами, городскими округами.

Такой порядок введен законом №199, однако его трудно назвать четким, необходима его дальнейшая детализация и уточнение путем внесения изменений. Следует определить, что входит в перечень передаваемого имущества, кроме муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений, каковы особенности правового регулирования разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, при применении закона субъекта РФ о разграничении имущества и закона субъекта РФ о порядке решения вопросов местного значения во вновь образованных поселениях, а также ряд других вопросов.

Очевидно, что в переходный период реализации федерального закона №131 актуальность и сложность решения жилищной проблемы возрастает с учетом местных условий и возможностей по развитию рынка жилья в разных муниципалитетах.

Поэтому так важен и своевременен Национальный проект «Доступное и ком-

фортное жилье – гражданам России», на реализацию которого в федеральном бюджете на 2006 г. выделяется 21,9 млрд. руб., в том числе на жилищно-коммунальное хозяйство - 10,7 млрд. руб.

Важную роль в реализации этого проекта играют органы местного самоуправления, предоставляя малоимущим гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилье в муниципальном жилищном фонде на условиях договора социального найма. Для нормативного обеспечения этого процесса были приняты «Методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» (утверждены приказом Минрегиона России №17 от 25.02.2005).

Кроме того, в соответствии с законом №199, органы местного самоуправления поселений и городских округов должны осуществлять расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организацию предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

В этих целях постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 №761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» утверждены правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. При этом органам государственной власти субъектов РФ рекомендуется в двухмесячный срок установить региональные стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, региональные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг и региональные стандарты максимальной доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

В соответствии с изменениями, внесенными в Жилищный кодекс №199-ФЗ, размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии - исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления.

Однако до сих пор Правительством Российской Федерации не установлены, (но подготовлены) правила предоставления коммунальных услуг гражданам. Еще не приняты и иные нормативно-правовые акты - постановления Правительства РФ, правовые акты федеральных органов исполнительной власти и инструктивно-





методические документы, - которые необходимо было принять в первом квартале 2005 г. Например, постановление Правительства РФ об утверждении типового договора найма помещений в специализированном жилищном фонде.

Органы местного самоуправления, в соответствии со своими полномочиями, должны все более активно заниматься организацией строительства и содержания муниципального жилищного фонда, созданием условий для жилищного строительства.

Вместе с тем в правовом отношении не урегулирован и ряд положений имущественных отношений. Не до конца решен вопрос – весь ли муниципальный жилищный фонд должен находиться в муниципальной собственности или только жилищный фонд социального использования. От его решения зависит объем полномочий, выполняемых органами местного самоуправления поселений в сфере ЖКХ.

В соответствии с Жилищным кодексом, муниципальный жилищный фонд – это совокупность жилых помещений, принадлежащих по праву собственности муниципальным образованиям. Однако в соответствии со статьей 50 федерального закона №131 в собственности поселений

может находиться жилищный фонд социального использования, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда. Эта неточность должна быть устранена внесением изменений в закон №131.

Задача по организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда, созданию условий для жилищного строительства влечет за собой серьезные проблемы для местных властей, в основном, финансовые. Потому как никогда актуально привлечение инвестиций для жилищного строительства в муниципальных образованиях и реконструкция имеющегося жилищного фонда.

Для этого органам местного самоуправления необходимо активно применять

федеральный закон «О концессионных соглашениях». Этот закон устанавливает, что объектами концессионных соглашений могут быть системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения. В эти объекты прежде всего нужно осуществлять инвестирование за счет концессионера для их реконструкции, необходимость которой во многих территориях показала и зима этого года.

Применение концессионных соглашений позволяет более эффективно использовать муниципальное имущество. Так, в процессе реконструкции объекта концессионного соглашения концессионер осуществляет его переустройство на основе

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
В СООТВЕТСТВИИ СО СВОИМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ,
ДОЛЖНЫ ВСЕ БОЛЕЕ АКТИВНО ЗАНИМАТЬСЯ
ОРГАНИЗАЦИЕЙ СТРОИТЕЛЬСТВА
И СОДЕРЖАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ЖИЛИЩНОГО ФОНДА, СОЗДАНИЕМ УСЛОВИЙ
ДЛЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и изношенного оборудования. Кроме того, концессионер создает новые объекты. Что может быть важнее для предприятий и сетей ЖКХ!

И все это - за счет собственных средств. Таким образом, концедент - орган местного самоуправления, как правило, не расходует бюджетные средства на создание и реконструкцию объектов концессионного соглашения и при этом получает эффективно эксплуатируемые в сфере муниципального хозяйства объекты. Особенно это важно для «неделимых» объектов недвижимости, к которым относятся, в частности, коммунальные сети, водоканалы и т.д.

Проблема «неделимых» объектов недвижимости в сфере ЖКХ чрезвычайно актуальна при разграничении имущества между муниципальными образованиями разных типов, а также между вновь образованными муниципальными образованиями в случаях, предусмотренных федеральным законом №199 (частью 11.1 статьи 154 Федерального закона №122) - между вновь образованными поселениями и муниципальным районом, в границах которого они образованы, между вновь образованным муниципальным районом и расположенными в его границах поселениями и т.д.

Например, для теплоснабжения населения нескольких вновь образованных поселений используется котельная с соответствующими теплосетями, снабжавшая раньше теплом эти населенные пункты и находившаяся в собственности муниципального района, на территории которого расположены эти муниципальные образования. Эта котельная должна быть передана в собственность вновь образованных поселений для исполнения ими такого вопроса местного значения, как теплоснабжение населения. Вместе с тем, разделение имущества объекта между указанными поселениями возможно лишь в случае его приватизации путем создания акционерного общества открытого типа, что приведет к значительному росту тарифов на коммунальную услугу.

В этом случае лучшим вариантом является заключение концессионного соглаше-

ния, при котором концессионер (индивидуальный предприниматель, два и более юридических лица) эксплуатирует объект концессионного соглашения, обеспечивая получение потребителями соответствующих услуг, в том числе и льгот по их оплате, которые установлены соответствующими нормативными правовыми актами.

Другим вариантом передачи котельной с теплосетями, о которой упоминалось выше, в собственность нескольких вновь образованных муниципалитетов является создание для ее эксплуатации межмуниципального хозяйственного общества. Однако порядок его создания в настоящее время не установлен и для этого требуется внесение изменений в законодательство о приватизации и о местном самоуправлении.

В целях эффективного содержания муниципального жилищного фонда необходимо перейти к профессиональному управлению жилищным фондом. Это предусмотрено в подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы. Специализированная (обособленная от функций собственника) предпринимательская деятельность по организации надлежащего содержания жилищного фонда, каче-

ственного обслуживания жильцов и развития объектов недвижимости в жилищной сфере - чрезвычайно необходима.

Важная задача в деле активизации строительства жилья - предоставление земельных участков для строительства. К сожалению, сегодня муниципалитеты избегают предоставления земли в собственность, так как боятся, что застройщики либо не построят жилье в нужные сроки, либо будут спекулировать земельными участками, сдавать их в аренду. Нивелировать эти отрицательные моменты, а также стимулировать выделение земельных участков под застройку муниципалитетам призвана предусмотренная федеральным законом «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» продажа земельных участков или права на заключение договора аренды земельных участков для жилищного строительства на аукционах. Однако на практике продолжается внеконкурсная продажа земельных участков, например, в Московской области, что ведет к взвинчиванию цен на земельные участки и снижению темпов их застройки.

Нельзя недооценивать важность введения местного налога на недвижимость жилого назначения, устанавливаемого законопроектом, принятым Государственной Думой в первом чтении для развития



С 2006 ГОДА В СТРАНЕ ДОЛЖНО БЫЛО БЫТЬ ПРИМЕРНО 25 ТЫСЯЧ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ТАРИФЫ НА УСЛУГИ ОРГАНИЗАЦИЙ ЖКХ

органами местного самоуправления конкуренции на рынке жилищного строительства и обеспечения тем самым возможности для снижения цен на рынке жилья. В плане-графике реализации основных мероприятий Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» предусмотрено, что до 1 декабря 2007 г. должны быть внесены изменения в Налоговый кодекс в части введения местного налога на недвижимость. Желательно сокращение этого срока на 1 год с учетом важности пополнения доходной базы местных бюджетов.

Главная задача муниципалитетов – создание условий, при которых население могло бы получить в достаточном объеме и хорошего качества коммунальные услуги. Важным направлением для решения этой задачи является использование методов тарифного регулирования в сфере ЖКХ. Полномочия органов местного самоуправления по регулированию тарифов организаций коммунального комплекса будут значительно расширены, начиная с 2006 года, в соответствии с федеральным законом от 30.12.2004 №210-ФЗ «Об общих принципах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», а также федеральным законом от 26.12.2005 №184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

Представительные органы муниципальных образований утверждают программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и инвестиционные программы организаций коммунального комплекса, а также устанавливают надбавки к ценам на услуги ЖКХ для потребителей.

В свою очередь, органы местного самоуправления (органы регулирования муниципальных образований) осуществляют ряд полномочий в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса. В частно-

сти, устанавливая тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, надбавки (инвестиционные) на товары и услуги организаций коммунального комплекса и т.д. При этом выбор способа обеспечения финансовых потребностей организации коммунального комплекса, необходимого для реализации ее инвестиционной программы, осуществляется представительным органом муниципальных образований, исходя из оценки доступности для потребителей услуг ЖКХ.

Вместе с тем, учитывая трудности переходного периода, а также сложность работы в области тарифного регулирования, федеральным законом №184 установлено, что полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.

С 2006 года в стране должно было быть примерно 25 тысяч органов местного самоуправления, регулирующих тарифы на услуги организаций ЖКХ, Однако их будет, вероятно, значительно меньше, так как предусмотрена возможность передачи полномочия по тарифному регулированию от поселений муниципальным районам.

Самым важным моментом является то, что федеральный закон №184 вводит предельные индексы максимально и минимально возможного изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса для сдерживания их роста. В частности, органы регулирования муниципальных образований устанавливают тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным органом регулирования

субъекта РФ для соответствующего муниципального образования. Однако при введении предельных индексов максимально и минимально возможного изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса возникла серьезная проблема. В связи с тем, что бюджеты муниципалитетов уже были сформированы до вступления в силу федерального закона №184 на более чем 30 территориях, были превышены предельные индексы, установленные этим федеральным законом.

В случае же соблюдения предельных индексов максимально и минимально возможного изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (повышение на 20% в 2006 г.), дефициты местных бюджетов в ряде территорий, например, в Красноярском крае, возрастают до 40% (предел в соответствии с бюджетным кодексом – 10%). Поэтому Федеральная служба по тарифам установила предельный индекс максимального возможного увеличения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса в 2006 г. на 43%.

При этом встает проблема компенсации выпадающих доходов местных бюджетов в результате установления предельных индексов тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Для этого необходимо внесение соответствующих изменений в Закон о федеральном бюджете на 2006 год.

В заключение хотелось бы отметить, что совершенствование нормативно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по развитию жилищно-коммунального хозяйства и реализации национального приоритетного проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» является необходимым, но недостаточным условием для развития рынка доступного жилья.

Государство должно, в первую очередь, обеспечить распределение доходов бюджетов всех уровней в соответствии с их расходными полномочиями, включая бюджеты муниципалитетов. А во-вторых, обеспечить на переходный период финансовую поддержку для реализации полномочий органов местного самоуправления, включая сферу жилищно-коммунального хозяйства.

СТРОИТЕЛЬНЫЙ СЕЗОН ЮГА РОССИИ

ВЕРТОЛ
ВЫСТАВОЧНЫЙ ЦЕНТР **EXPO**

ВЫСТАВКИ

ВЫСТАВКИ

ВЫСТАВКИ

ПРИ ПОДДЕРЖКЕ:

- Экспертного Совета по строительству, архитектуре и стройиндустрии Комитета по промышленности, строительству и наукоемким технологиям Государственной Думы РФ
- Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству
- Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ Ростовской области
- Департамента ЖКХ г. Ростова-на-Дону
- Союза строителей ЮФО
- Торгово-промышленной палаты РО

4-7 октября 2006
РОСТОВ-НА-ДОНУ

ВОДА.ТЕПЛО-2006

**ВОДОСНАБЖЕНИЕ И ТЕПЛОСНАБЖЕНИЕ
ВЕНТИЛЯЦИЯ И КОНДИЦИОНИРОВАНИЕ
БАССЕЙНЫ, ВАННЫ, СОЛЯРИИ И Т.Д.**

Информационный
спонсор

Стройка
ГРУППА ГАЗЕТ

ГОРОД - ЖКХ

ВЦ «ВертолЭкспо»
г. Ростов-на-Дону, пр. М. Нагибина, 30
Тел./ф.: (863) 237-25-64, 245-01-59, 237-25-63
e-mail: gorod@vertolexpo.ru
www.vertolexpo.ru