

Проблемы и перспективы развития системы управления коммунальной инфраструктурой в Российской Федерации

Катанандов С. Л.^{1, *}, Дёмин А. Ю.²

¹Администрация Губернатора Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *katanabdov-sl@ranepa.ru

²Экспертное бюро Андрея Дёмина, Москва, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

В современных условиях решение национальных задач развития Российской Федерации, направленных, прежде всего, на обеспечение высокого уровня и качества жизни населения, сдерживается неэффективностью функционирования систем коммунальной инфраструктуры. Высокая степень износа ее сетей и объектов, а также недостаточная эффективность управления порождают многочисленные проблемы. Первопричина этих проблем — в противоречивой системе управления, в которой муниципальные власти, наиболее заинтересованные (в силу своей природы) в их решении, лишены необходимых ресурсов и возможностей для принятия действенных решений. Консервация ситуации может привести в среднесрочной перспективе к значительным затратам бюджетных средств на восстановление годности и развитие коммунальной инфраструктуры на фоне дальнейшего снижения качества инфраструктурных услуг. Необходимо изменение подхода к решению имеющихся проблем. В статье предложен такого рода подход, основанный на перераспределении полномочий и наделении органов местного самоуправления реальными возможностями влиять на управление коммунальной инфраструктурой.

Ключевые слова: местное самоуправление, коммунальная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство, правовое регулирование экономики, экономическая политика, полномочия муниципалитетов

Для цитирования: Катанандов С. Л., Демин А. Ю. Проблемы и перспективы развития системы управления коммунальной инфраструктурой в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2021. № 6. С. 80–93.

Problems and Prospects for the Development of the Municipal Infrastructure Management System in the Russian Federation

Sergey L. Katanandov^{1, *}, Andrei Yu. Demin²

¹Administration of the Governor of St. Petersburg, St. Petersburg, Russian Federation; katanabdov-sl@ranepa.ru

²Expert Bureau of Andrei Demin, Moscow, Russian Federation

ABSTRACT

In modern conditions, the solution of the national development tasks of the Russian Federation, aimed primarily at ensuring the high level and quality of life of the population, is constrained by the inefficiency of the functioning of communal infrastructure systems. The high wear and tear of its networks and facilities, as well as the lack of effective management, pose many challenges. The root cause of these problems is in a contradictory system of government, in which municipal authorities, most interested (by their nature) in solving them, are deprived of the necessary resources and opportunities for making effective decisions. The preservation of the situation may lead in the medium term to significant budgetary costs for the restoration of serviceability and the development of communal infrastructure against the background of a further decrease in the quality of infrastructure services. There was a need to change the approach to addressing the problems. The article proposes this kind of approach, based on the redistribution of powers and giving local governments real opportunities to influence the management of communal infrastructure.

Keywords: local government, municipal infrastructure, housing and communal services, legal regulation of the economy, economic policy, powers of municipalities

For citing: Katanandov S. L., Demin A. Yu. Problems and Prospects for the Development of the Municipal Infrastructure Management System in the Russian Federation // Administrative consulting. 2021. N 6. P. 80–93.

Введение

Одним из приоритетов социально-экономической политики, осуществляемой в России, является обеспечение высокого уровня и качества жизни населения [2]. В решении соответствующих задач имеются как достижения, так и проблемные вопросы. Их анализ показывает, что, пожалуй, ничто не вызывает столько критики, не привлекает столько внимания общественности, и не заставляет органы власти всех уровней прилагать так много усилий, как обеспечение нормальной работы коммунальной инфраструктуры городов и других поселений [1; 3].

Проблемы с объектами и инженерными сооружениями, предназначенными для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах тепло-, водоснабжения и водоотведения, настолько многочисленны, что вызывают постоянную «головную боль» у жителей и органов власти поселений, а также дают множество инфоповодов для СМИ. Анализ публикаций в интернете зимы 2020–2021 гг. выглядят попросту угрожающе. Вот заголовки некоторых из них: Чебоксары — «Число аварий на коммунальных сетях в Чувашии выросло в 2,6 раза» (сайт pravdapfo.ru, 01.03.2021); Саратов — «За ночь образовалось водохранилище, встали троллейбусы»: горожане сообщили о коммунальной аварии на сетях «КВС» (сайт nversia.ru, 01.03.2021); Волгоград — «Конец декабря 2020 года — начало 2021 года в Волгограде ознаменовались чередой крупных коммунальных аварий» (сайт V1.ru, 10.01.2021).

Список подобных публикаций огромен. Но самое неприятное, что от года к году растет не только число таких статей в СМИ, но и количество реальных инцидентов и аварий на объектах коммунальной инфраструктуры в стране. Это не только снижает реальное качество жизни россиян и приносит значительные убытки, но и порождает недоверие со стороны граждан к деятельности органов публичного управления. То есть, налицо реальная практическая проблема, требующая незамедлительного решения.

Безусловно, органы власти различных уровней пытаются активно влиять на ситуацию различными способами. В частности, создаются постоянные и временные комиссии органов исполнительной власти различных уровней по вопросам ЖКХ, значительная часть объектов коммунальной инфраструктуры передана в аренду и концессию (это позволяет рассчитывать на повышение качества оказания соответствующих услуг); осуществляется национальный проект «Жилье и городская среда» и т. д. Однако объективные данные относительно уровня износа основных фондов, а также количества аварий свидетельствуют о том, что всех усилий власти для исправления ситуации недостаточно.

По нашему мнению, это связано с тем, что данная проблематика требует углубленной научно-методической и теоретической проработки, без которой имеющиеся проблемы и далее будут решаться неэффективно. Именно такого рода проработка и является целью авторской статьи.

Для анализа реального состояния дел в рассматриваемой сфере нами были использованы данные статистического сборника Карелиястат «Жилищно-коммунальное хозяйство Республики Карелия». В таблице и на рис. 1 приведены статисти-

ческие данные, характеризующие состояние коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Республики Карелия, которая по остроте поставленных проблем вполне может рассматриваться как репрезентативный субъект федерации.

Из приведенных данных видно, что текущее финансирование отрасли (выросшее за счет бюджетных источников более чем в два раза за 4 года) недостаточно. Оно не покрывает даже затраты, необходимые для замены сетей, находящихся в ветхом и аварийном состоянии. Это негативно отражается на техническом состоянии коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, а также на финансовом состоянии эксплуатирующих организаций.

По имеющимся официальным данным, предприятия ЖКХ Республики Карелия на конец 2019 г. имели дебиторскую задолженность в сумме 45 504 161 тыс. руб.,

Таблица

Состояние водопроводных, тепловых и канализационных сетей в муниципальных образованиях Республики Карелия, км

Tabl. Condition of water, heat and sewage networks in municipalities of the Republic of Karelia, km

Год	2015	2016	2017	2018	2019
Водопроводные сети, требующие замены	572	594	574	568	602
Заменено водопроводных сетей	21	18	23	25	27
Всего водопроводных сетей	1604	1604	1600	1614	1640
Тепловые сети, требующие замены	277	265	261	393	327
Заменено тепловых сетей	5	22	22	11	23
Всего тепловых сетей	951	945	958	993	922
Сети канализации, требующие замены	479	491	493	503	541
Заменено сетей канализации	10	10	10	10	10
Всего сетей канализации	1031	1034	1049	1087	1115

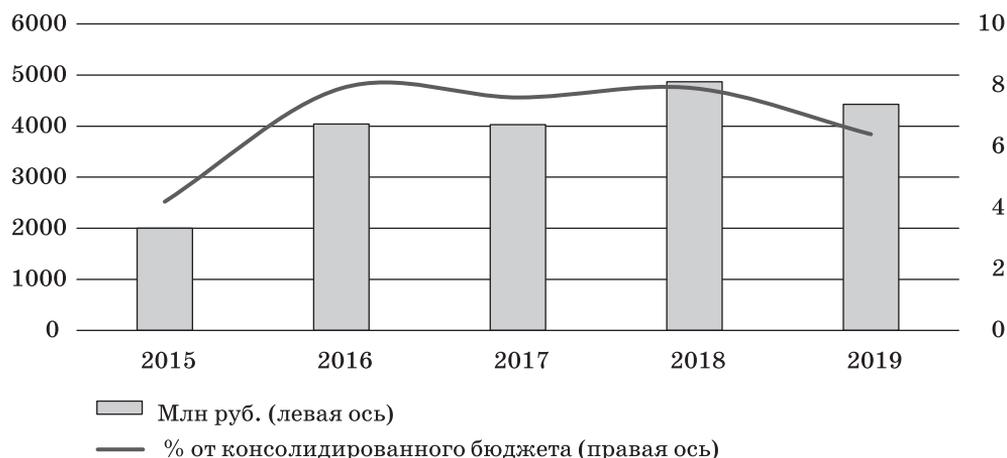


Рис. 1. Затраты консолидированного бюджета Республики Карелия на жилищно-коммунальное хозяйство, км
Fig. 1. Costs of the Republic's consolidated budget Karelia for housing and communal services, km

а кредиторскую задолженность — 109 404 736 тыс. руб. Таким образом, кредиторская задолженность превышает дебиторскую на 63,9 млрд руб. И эту сумму предприятиям ЖКХ взять негде даже теоретически. То есть это безнадежные долги. Для иллюстрации их масштаба приведем лишь один показатель: доходная часть бюджета Республики Карелия на 2019 г. составила 46,9 млрд руб.

Картина, складывающаяся в Республике Карелия, характерна для ситуации в стране в целом. Таким образом, можно предположить, что существующая система управления отраслью не обеспечивает ее эффективное развитие и функционирование. Задачей настоящей статьи является проведение анализа причин сложившейся кризисной ситуации и влияния на эти процессы динамики изменения законодательства в 1990–2020 гг. с точки зрения полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой. На основании проведенного анализа предлагаются варианты подходов к изменению полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой.

В настоящей статье мы исследуем в первую очередь распределение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в вопросах управлением коммунальной инфраструктурой. Мы не против участия бизнеса в этой сложной отрасли. Опыт показывает, что грамотно организованное государственно-частное партнерство позволяет решать очень серьезные проблемы городов. Так, например, обеспечение жителей Петрозаводска чистой водой в 2005–2010 гг. осуществлялось совместными усилиями Правительства Республики Карелия и ОАО «Российские коммунальные системы». Более того, на наш взгляд, нерациональное распределение полномочий между органами власти создает существенные проблемы в привлечении частных инвестиций в сферу управления коммунальной инфраструктурой.

Полномочия органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой

В Градостроительном кодексе РФ (п. 24 ст. 10) дается следующее определение: «Система коммунальной инфраструктуры — комплекс технологически связанных между собой объектов и инженерных сооружений, предназначенных для осуществления поставок товаров и оказания услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения до точек подключения (технологического присоединения) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства, а также объекты, используемые для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов».

При этом в соответствии с положениями 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» не вся коммунальная инфраструктура может относиться к полномочиям местного самоуправления, поскольку в п. 4 ст. 14 «Вопросы местного значения» указанного федерального закона термин «коммунальная инфраструктура» не используется. Хотя перечень полномочий в этом вопросе практически идентичен формулировке Градостроительного кодекса РФ: «Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации».

Из приведенных цитат следует, что законодатель допускает, что вопросы организации работы коммунальной инфраструктуры могут быть отнесены к полномочиям не только органов местного самоуправления. И это допущение находит свое развитие в других законодательных актах. В частности:

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (статья 24.6 «Региональный оператор по обращению с твердыми ком-

мунальными отходами») переводит все полномочия в вопросах обращения твердых коммунальных отходов на уровень субъекта РФ;

- Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» в ст. 8.1. «Полномочия органов местного самоуправления по организации газоснабжения населения» сводит эти полномочия до: подготовки населения к использованию газа в соответствии с межрегиональными и региональными программами газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций; согласования схем расположения объектов газоснабжения, используемых для обеспечения населения газом;
- Федеральный закон «О теплоснабжении» от 27.07.2010 № 190-ФЗ (п. 2 ст. 6 «Полномочия органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения») по существу отнес соответствующие полномочия к ведению субъекта РФ, поскольку: «Полномочия органов местного самоуправления городов федерального значения по организации теплоснабжения на внутригородских территориях определяются законами указанных субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городских хозяйств с учетом положений настоящего Федерального закона».

Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» от 07.12.2011 № 416-ФЗ не вводит таких ограничений для органов местного самоуправления, как, скажем, закон о теплоснабжении. И поэтому сегодня именно отрасль водоснабжения наиболее привлекательна для частных инвесторов. Таких, как «Российские коммунальные системы» или «Росводоканал». Но о роли частных компаний в сфере управления коммунальной инфраструктурой мы поговорим в других разделах статьи.

Здесь же обратим внимание на то, что п. 3 ст. 14 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относит к вопросам местного значения «владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения». Но трактовать это положение 131-ФЗ следует в свете ст. 210 Гражданского кодекса РФ: «Собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором». Но 131-ФЗ нигде не регламентирует, что полномочия органов местного самоуправления должны быть обеспечены необходимыми экономическими и финансовыми ресурсами.

Стоит заметить также, что часто используемый термин «жилищно-коммунальное хозяйство» (это словосочетание имеется даже в названии федерального министерства; мы также им широко пользуемся) законодательно нигде не определен.

По результатам проведенного анализа полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой, а также их законодательного регулирования можно сделать следующие выводы:

- законодательно предполагается, что организацией работы коммунальной инфраструктуры могут заниматься не только органы местного самоуправления;
- прописанные в 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления урезаны иными законодательными актами. Органы местного самоуправления фактически лишены возможности самостоятельно осуществлять полномочия в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, за исключением объектов водоснабжения и водоотведения;
- законодательно не зафиксирована обязанность государства обеспечить финансирование в необходимых объемах полномочий, отнесенных к вопросам местного значения. Одновременно зафиксирована обязанность органов местного самоуправления нести бремя содержания принадлежащего им имущества;
- возможность осуществления полномочий органов местного самоуправления законодательно в значительной степени сопряжена с позицией органов власти

субъектов РФ (теплоснабжение, обращение твердых коммунальных отходов) или особенностями ведения хозяйственной деятельности естественных монополий (электро-, газоснабжение).

Безусловно, подобная сложная ситуация в сфере распределения полномочий органов местного самоуправления является фактором, препятствующим эффективному управлению функционированием и развитием коммунальной инфраструктуры. Следует отметить, что это положение не возникло одновременно, а явилось следствием реализовавшихся в течение длительного времени процессов совершенствования законодательства. В регулировании отдельных вопросов эти усовершенствования несомненны, но в сфере коммунальной инфраструктуры, по мнению авторов, сохраняется множество нерешенных вопросов. Чтобы понять причины их возникновения и генезис развития, рассмотрим далее процессы изменения полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой в динамике.

Динамика изменения полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой в 1990–2020 гг.

За последние 30 лет в сфере полномочий органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой происходили очень серьезные изменения. Можно выделить следующие этапные моменты этих изменений.

1. Изменения в Конституцию РСФСР от 27.10.1989 с одновременным принятием законов РСФСР о выборах в местные Советы народных депутатов и о полномочиях местных Советов народных депутатов.

Этот пакет законов провозгласил передачу полномочий по руководству территориями (в то время не существовало понятия «местное самоуправление») Советам народных депутатов. По большому счету, этим документом дезавуировалась вся советская система местного самоуправления. С момента избрания новых Советов все полномочия на местах передавались им.

Прочитируем принятые изменения Конституции РСФСР.

«Статья 137. Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, автономных округах, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах являются соответствующие Советы народных депутатов.

Статья 138. Местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносят по ним свои предложения.

Местные Советы народных депутатов руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития, местный бюджет и отчеты об их выполнении; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействуют укреплению обороноспособности страны.

Статья 139. В пределах своих полномочий местные Советы народных депутатов обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов,

производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

Статья 140. Местные Советы народных депутатов принимают решения в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Союза ССР (примечание: исключено 21.04.1992), РСФСР и автономной республики (примечание: заменено на «республики в составе РСФСР» 24.05.1991).

Решения местных Советов обязательны для исполнения всеми расположенными на территории Совета предприятиями, учреждениями и организациями, а также должностными лицами и гражданами».

Мы видим, что изменениями в Конституцию РСФСР от 27.10.1989 местные советы наделяются всей полнотой власти на вверенной им территории. В том числе эта власть распространяется и на вопросы управления коммунальной инфраструктурой (хотя, следует сказать, что в рассмотренный период такой термин не использовался).

В тот период законодатель не пытался установить исчерпывающий перечень вопросов, отнесенных к компетенции местных органов власти. Но в условиях всеобщего правового вакуума, а рамках реализации принципа «так было заведено всегда», вопросы управления жилищно-коммунальным хозяйством (на основании приведенных выше формулировок Конституции и аналогичных формулировок в законах) оказались в ведении органов местного самоуправления, включая собственность на объекты инфраструктуры, вопросы регулирования стоимости жилищно-коммунальных услуг, задачи по финансированию текущей и инвестиционной деятельности предприятий, занятых в предоставлении жилищно-коммунальных услуг, контроль за деятельностью предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Такой широкий круг полномочий органов местной власти в отношении объектов ЖКХ, по мнению авторов, сыграл свою положительную роль, так как позволил сохранить работоспособность инфраструктуры поселений страны при переходе от плановой к рыночной экономике.

2. Принятие закона «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991.

Этот закон, принятый еще в эпоху СССР, исходит из того, что вся коммунальная инфраструктура находится в ведении местной власти и распределяет полномочия по управлению ею между органами представительной и исполнительной власти. Законом были закреплены полномочия органов местной власти «в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения». Например:

- организует эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства;
- выполняет за счет собственных средств или на хозрасчетных договорных началах заказы администрации сельских населенных пунктов, поселков и городов по развитию электрификации, газоснабжения, водоснабжения населенных пунктов;
- осуществляет контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, всех объектов коммунального хозяйства, обеспечивает бесперебойное коммунальное обслуживание населения, устойчивую работу объектов водо-, газо-, тепло-, энергоснабжения;
- устанавливает в соответствии с законодательством порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций;
- обеспечивает в соответствии с законодательством проведение единой политики цен в городе.

Положения закона фиксировали самостоятельность органов местной власти в принятии решений, отнесенных к их компетенции: «Органы государственной власти и управления не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законом в интересах обеспечения государствен-

ной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод граждан» (п. 4. ст. 7).

Заметим, что 13 статей закона (с 36-й по 48-ю) посвящены финансово-экономическим основам местного самоуправления. Но и здесь законодатель не пытается дать исчерпывающий перечень полномочий местного самоуправления. Конечно, этот закон был шагом вперед; он в значительной степени заполнил правовой вакуум, в котором приходилось работать до этого местным органам власти, в том числе, в вопросах управления коммунальной инфраструктурой (в законе введен термин «коммунальное хозяйство»), ввел новые понятия и постарался защитить права местного самоуправления.

3. Принятие 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 01.09.1995.

По существу, данный закон задал правовые рамки местного самоуправления в новых политических реалиях после драматичных событий осени 1993 г., когда была прекращена деятельность представительной власти в большинстве муниципалитетов РФ. Закон провел разграничение полномочий не между различными ветвями власти местного самоуправления, а между органами государственной власти и местного самоуправления. Также законом была предпринята попытка максимально точно описать полномочия, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления.

Что касается полномочий в вопросах управления коммунальной инфраструктурой (такого термина в законе по-прежнему нет), то п. 13 ст. 6 относит к вопросам местного значения «организацию, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, и водоснабжения и канализации». Также закон защищает финансово-экономические основы местного самоуправления. В нем содержатся такие обязательства органов государственной власти, как: «компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации», «обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления».

К сожалению, этому закону не хватало очень важной вещи — реальных средств для его реализации. Страна находилась на пике экономического кризиса. И хорошо сконструированные нормы, к сожалению, зачастую не исполнялись. Для этого не было необходимых ресурсов.

Следует отметить, что в рассматриваемый период параллельно происходят другие важные изменения в законодательстве РФ. В ноябре 1994 г. принимается Гражданский кодекс РФ, устанавливающий среди прочего ответственность собственника за «бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором». Также весной 1995 г. вопросы установления цен на жилищно-коммунальные услуги передаются органам государственной власти.

Таким образом, в 1995 г. формируется система управления коммунальной инфраструктурой, при которой органы местного самоуправления несут ответственность за коммунальную инфраструктуру, а вопросы ценообразования на услуги, предоставляемые за счет эксплуатации этой инфраструктуры, переданы органам государственной власти. Это создает существенный разрыв между ответственностью и полномочиями и закладывает «нормативную мину» под эффективность работы коммунальной инфраструктуры. В таких противоречивых нормативных условиях, в целом, и продолжает работать коммунальная инфраструктура в России уже в течение 26 лет.

4. Принятие 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003.

Этот закон впервые в современной российской истории предпринял попытку дать исчерпывающий перечень полномочий органов местного самоуправления. Сделать это «на бумаге» возможно. Но практически эти нормативные положения сложно исполнимы.

На полномочиях органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой это отразилось, в основном, в том, что закон практически «обнулил» финансово-экономические гарантии местного самоуправления. По существу, он поставил исполнение полномочий органами местного самоуправления в области управления коммунальной инфраструктурой в зависимость от действий органов власти субъектов РФ. Так эта система и работает (а в значительном числе случаев — не работает эффективно) с небольшими уточнениями до настоящего времени.

Таким образом, за 30 лет (1990–2020 гг.) полномочия органов местного самоуправления в вопросах управления коммунальной инфраструктурой прошли путь от абсолютной автономности в принятии решений местной властью до жесткой регламентации в достаточно узком диапазоне предоставленных государством полномочий. Следует также отметить, что к моменту принятия в 2003 г. 131-ФЗ практически вся коммунальная инфраструктура тепло-, водоснабжения и канализации находилась в муниципальной и государственной собственности (за исключением магистральных сетей от ТЭЦ к городским распределительным сетям).

Тенденции развития системы управления коммунальной инфраструктурой и их влияние на физическое состояние коммунальной инфраструктуры

В предыдущих материалах исследования мы показали, что к концу 2003 г. в стране в целом сформировалась новая система законодательства о: местном самоуправлении, тарифном регулировании в сфере ЖКХ, гражданских взаимоотношениях в вопросах собственности. Также сложилась система, при которой правами собственности на объекты коммунальной инфраструктуры обладали органы государственной власти (в меньшей степени) и местного самоуправления.

На выстроенную систему регулирования, которая «на бумаге» должна работать четко и слаженно, наложились факты реальной действительности: в осенне-зимний период 2002/2003 и 2003/2004 гг. произошло большое количество аварий на объектах коммунальной инфраструктуры. В сложившейся ситуации региональные и местные власти стали принимать экстренные меры по изменению ситуации, которая во многих регионах принимала критический характер (Приморский край, Камчатская область, Владимирская область, Республика Алтай и ряд других регионов).

По большому счету эти меры уложились в две типовых схемы: (1) создание на уровне региона централизованной структуры (как правило, ГУП Коммуналэнерго); (2) сдача в аренду имущества коммунальной инфраструктуры коммерческим организациям. Иногда встречались комбинации этих вариантов. Но от этого тенденция трансформации управления в сфере коммунальной инфраструктуры не меняется. В дополнение к этому отметим, что в последние 10 лет арендные отношения активно заменяются на концессию.

В 2003 г. помимо принятия нового законодательства о местном самоуправлении начали создаваться федеральные компании, заявившие о желании развивать бизнес в сфере управления коммунальной инфраструктурой (ОАО «Российские коммунальные системы», ЗАО «Комплексные энергетические системы», ООО «Росводоканал» и др.). Помимо этого, появилось много более мелких компаний регионального уровня.

Рассмотрим более детально механизм работы и развития упомянутых двух схем.

1. Централизация управления.

Эта схема теоретически должна была привести к централизации скудных ресурсов. Но централизовать особо было нечего. От изменений в модели управления ресурсами больше не стало. А объект управления в виде коммунальной инфраструктуры после изъятия собственности у муниципалитета оказался удаленным от субъ-

екта управления (местной власти). Как результат, решения стали менее оперативными. И ресурсов у местной власти для влияния на ситуацию стало меньше. Потому что вместе с полномочиями были переданы и деньги из местных бюджетов. Получалось: ресурсов больше не стало, а ответственность местной власти «размылась». Как правило, активы всех этих ГУПов сегодня либо находятся в жалком состоянии, либо сданы в концессию.

2. Сдача в аренду.

В первую очередь, этот путь развития должен был решить проблему снятия юридической ответственности за содержание коммунальной инфраструктуры. Мы говорили выше, что Гражданский кодекс РФ возлагает на собственника бремя содержания принадлежащего ему имущества. И собственники в лице региональной и местной власти, сдавая в аренду имущество, зачастую просто перекладывали на арендатора это бремя.

Для коммунальной инфраструктуры такая политика несла дополнительные риски в условиях неразумной тарифной политики региональных властей, которые зачастую принимали решения о ценах на ресурсы исходя из «политической целесообразности», а не экономических интересов и физического состояния объектов тепло- и водоснабжения. Именно в этом вопросе сказался разрыв в полномочиях местной и региональной власти, когда одна владела имуществом, а другая — полномочиями и ресурсами. В результате сложилась ситуация, при которой деньги на инфраструктуру отсутствовали в бюджете и не были предусмотрены в тарифе.

Анализ специальной литературы и публикаций в деловых СМИ показывает, что различные органы власти любят оперировать цифрами количества заключенных договоров аренды и концессионных соглашений, а также привлеченных в результате средств в объекты коммунальной инфраструктуры. Но все эти договоры (за редким исключением, типа новой системы водоснабжения г. Петрозаводска, введенной в эксплуатацию в 2010 г. в результате сотрудничества местных властей и ОАО «Российские коммунальные системы»), к сожалению, не решили главной задачи — улучшения технического состояния коммунальной инфраструктуры российских муниципалитетов.

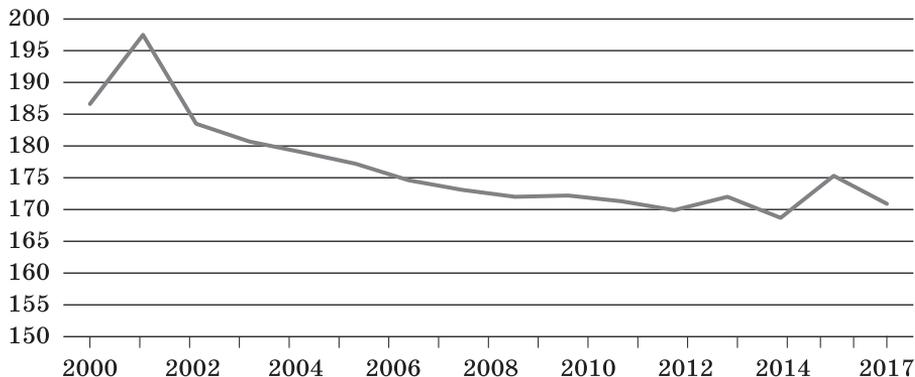
На рис. 2 приведены сведения, характеризующие состояние систем централизованного теплоснабжения после 2000 г. (данные Росстата). Ситуация с сетями водоснабжения и канализации очень схожая. К сожалению, приходится констатировать, что бурный рост экономики РФ в этот период не привел к улучшению состояния коммунальной инфраструктуры. Более того, протяженность тепловых сетей в городах России уменьшилась, что ставит под вопрос существование централизованной системы поставки ресурсов в городах РФ.

Отметим, что на фоне роста потерь в сетях теплоснабжения происходит снижение полезного отпуска ресурсоснабжающих организаций. Для сравнения: в соседней Республике Беларусь износ сетей теплоснабжения в последние 15 лет снижается.

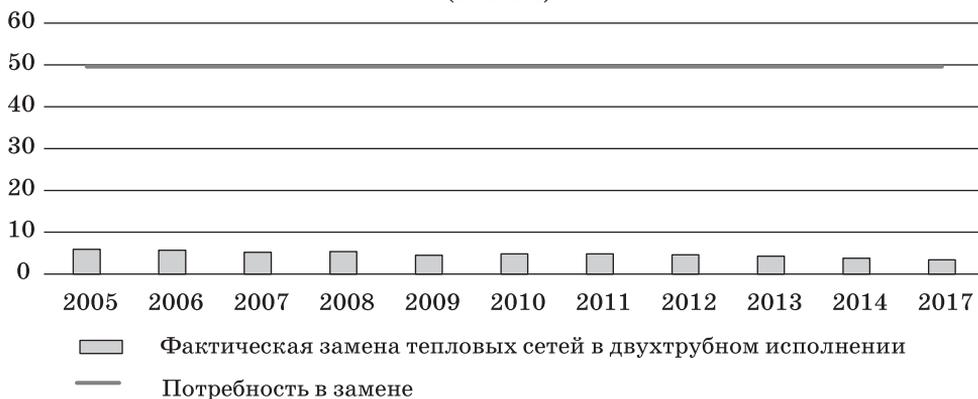
Из приведенных диаграмм можно сделать, в том числе, вывод, что централизация полномочий управления коммунальной инфраструктурой, проводимая государством после принятия 131-ФЗ 06.10.2003, не привела к благоприятным экономическим последствиям для коммунальной инфраструктуры муниципальных образований РФ. Но создала условия, при которых муниципальная власть во многих регионах оказалась фактически отстраненной от принятия решений относительно коммунальной инфраструктуры поселений.

Безусловно, такая ситуация требует корректировки. Далее попытаемся дать авторский вариант ответа на традиционный русский вопрос «Что делать?», возникающий в связи с осмыслением перечисленных и систематизированных нами фактов.

Протяженность тепловых сетей
в двухтрубном исполнении (тыс. км)



Замена тепловых сетей в двухтрубном исполнении
(тыс. км)



Потери тепловой энергии (тыс. гигакалорий)

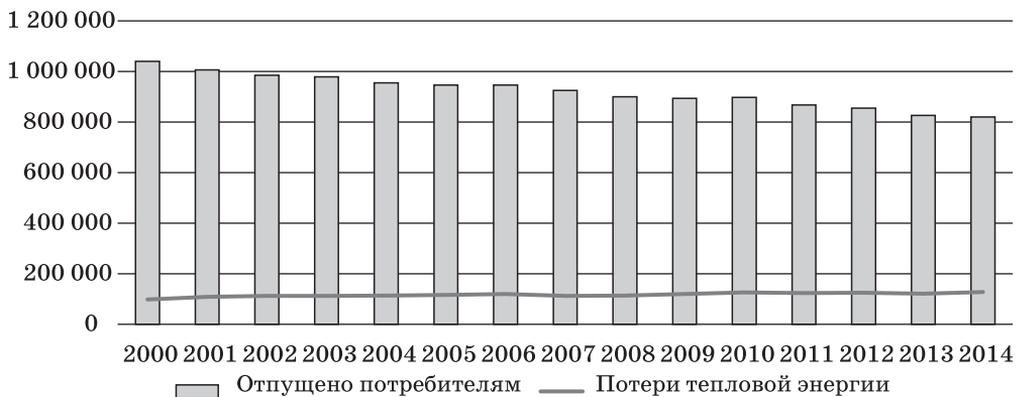


Рис. 2. Данные, характеризующие состояние систем централизованного теплоснабжения в России
Fig. 2. System Status Data district heating in Russia

Предложения по модернизации системы управления коммунальной инфраструктурой РФ

Сложное положение коммунальной инфраструктуры муниципалитетов РФ требует новых решений. Подчеркнем, что в силу комплексности и разноуровневого характера имеющихся проблем для выправления ситуации нужно принимать решения на различных уровнях власти. Это должно решить три ключевые проблемы:

- фактическое отстранение органов местного самоуправления от управления коммунальной инфраструктурой;
- пониженная ответственность собственников (в лице органов государственной власти субъектов федерации) за содержание объектов коммунальной инфраструктуры;
- неразумная тарифная политика.

На основе проведенных собственных исследований и экспертных обсуждений мы пришли к выводу, что следует:

1) передать органам местного самоуправления, как это предусмотрено 131-ФЗ, максимум полномочий по управлению коммунальной инфраструктурой, включая возврат изъятый у них за эти годы собственности. Потому что именно муниципалитет — наиболее близкий к проблемам ЖКХ орган власти. Это, как минимум, повысит оперативность в принятии необходимых решений. И повысит ответственность за своевременность и качество выполняемых работ;

2) передать на уровень муниципалитетов максимум полномочий по принятию тарифных решений в вопросах эксплуатации коммунальной инфраструктуры. Только в этом случае полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные 131-ФЗ, получат реальное наполнение;

3) параллельно с передачей полномочий по тарифному регулированию муниципалитетам пересмотреть тарифную политику в сфере коммунальной инфраструктуры. А именно, оставить в тарифах только затраты на содержание и текущий ремонт объектов коммунальной инфраструктуры. Потому что за счет существующих тарифов невозможно обеспечить необходимые инвестиции в инфраструктуру, а их резкое повышение (которое может создать необходимую базу для инвестиций) приведет к социальной нестабильности. Затраты на инвестиции в инфраструктуру, по нашему мнению, должны нести собственники;

4) для реализации предложений по пересмотру тарифной политики предусмотреть в местных бюджетах необходимые целевые средства на инвестиции в коммунальную инфраструктуру.

Законодательные нормы, касающиеся ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, необходимо вводить исходя из задачи повышения качества состояния коммунальной инфраструктуры и улучшения предоставляемых за счет ее эксплуатации услуг потребителям. Конечно, потребуется принятие широкого комплекса решений, направленных на реализацию предложенного плана. Эти решения предлагается сгруппировать следующим образом:

- технические. Стимулирование внедрения новых технологий и запрет некоторых из устаревших (например, запрет использования неизолированных трубопроводов в теплоснабжении);
- организационные. Они необходимы, поскольку не все муниципалитеты в настоящий момент обладают достаточным уровнем компетенции в вопросах эксплуатации коммунальной инфраструктуры;
- образовательные. В предметной области эксплуатации коммунальной инфраструктуры остро стоит кадровая проблема, в первую очередь, имеется дефицит специалистов на инженерных и рабочих должностях;

- контрольные. Придется наладить работу контролирующих и правоохранительных органов в условиях, когда у органов местного самоуправления появится больше полномочий и денег. Необходимо добиться того, чтобы эти ресурсы целевым образом направлялись на улучшение работы инфраструктуры.

Будут и другие аспекты переходного периода. Главное же состоит в том, чтобы приблизить объект управления в лице коммунальной инфраструктуры к субъекту в лице муниципалитета и наполнить систему реальными полномочиями в решении существующих задач. Опыт последних 30 лет развития показывает, что органы местного самоуправления в состоянии самостоятельно решать задачи эффективной эксплуатации коммунальной инфраструктуры. А излишняя централизация эту эффективность существенно снижает.

Заключение

Коммунальная инфраструктура Российской Федерации в нынешнем ее виде в ближайшей перспективе (без принятия решений об изменении системы управления ею) будет требовать все больше средств из бюджета. Так, 29.03.2021 в газете «Известия» была опубликована статья, в которой приводятся данные о том, что на модернизацию горячего водоснабжения в РФ потребуется 2 трлн руб. А если подсчитать все затраты (на теплоснабжение, водоснабжение, канализацию), то это уже будут десятки триллионов рублей. И эти деньги при существующей политике в отношении системы управления коммунальной инфраструктурой бюджету РФ придется выделить.

Конечно, такие масштабные траты неизбежно приведут к пересмотру всей бюджетной политики страны. Потому что восстанавливать коммунальную инфраструктуру придется за счет снижения затрат на оборону, образование, культуру и т. д. Можно констатировать, что продолжение существующей ныне политики централизации управления системой коммунальной инфраструктуры чревато существенными рисками для государства.

Последние 20 лет предпринимались попытки решать проблемы за счет централизации управления и поиска финансовых механизмов (аренда, концессия). Но прогресса не достигнуто. Проблемы только усугублялись. Вероятно, в этой связи можно говорить о том, что методы решения проблем были избраны неэффективные. Требуются другие способы решения. Решение может быть получено за счет вовлечения в процессы управления коммунальной инфраструктурой органов местного самоуправления. И мы попытались в статье высказать свое представление о том, как это можно сделать.

Литература

1. Еганян А. Инвестиции в инфраструктуру: Деньги, проекты, интересы. ГЧП, концессии, проектное финансирование. М. : Альпина Паблишер, 2015.
2. Катанандов С. Л. Возрождение Карелии (концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период 1999–2002–2010 гг.) // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2000. № 1 (3). С. 76–77.
3. Кафидов В. В. Современные методологические подходы к стратегическому управлению и развитию городов различных типов. М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015.
4. Демин А. Ю. Муниципальный заказ — основной элемент управления городом // Устойчивое развитие территорий: социально-политические и технологические аспекты : сборник статей форума «Байкальский открытый университет: экопроекты и устойчивое развитие территорий». Иркутская область, г. Ангарск, 15–18 ноября 2018 г. М., 2018. С. 47–52.

Об авторах:

Катанандов Сергей Леонидович, Администрация Губернатора Санкт-Петербурга, Специальный представитель губернатора Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат философских наук; katanabdov-sl@ranepa.ru

Дёмин Андрей Юрьевич, Экспертное бюро Андрея Дёмина, руководитель (Москва, Российская Федерация); expertdemin@gmail.com

References

1. Yeganyan A. Investments in infrastructure: Money, projects, interests. PPPs, concessions, project financing. M. : Alpina Pablisher, 2015. (In rus).
2. Katanandov S.L. Revival of Karelia (concept of socio-economic development of the Republic of Karelia for the period of 1999–2002–2010) // Economics of the North-West: problems and development prospects [Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya]. 2000. No. 1 (3). P. 76–77. (In rus).
3. Kafidov V.V. Modern methodological approaches to strategic management and development of cities of various types. M. : Delo of RANEPА, 2015. (In rus).
4. Demin A.Yu. Municipal order is the main element of city management // Sustainable development of territories: socio-political and technological aspects: a collection of forum articles "Baikal Open University: eco-projects and sustainable development of territories". Irkutsk region, Angarsk, November 15–18, 2018. M., 2018. P. 47–52. (In rus).

About the authors:

Sergey L. Katanandov, Administration of the Governor of Saint Petersburg, Special representative of the Governor of Saint Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Pphilosophy; katanabdov-sl@ranepa.ru

Andrey Yu. Demin, Expert Bureau of Andrei Demin, Head (Moscow, Russian Federation); expertdemin@gmail.com