форумы, круглые столы, выставки, ярмарки, координация, обучение, обмен опытом, региональный маркетинг, сотрудничество, технологические и диалоговые платформы и др.

Эти инструменты не требуют больших финансов, но их результативность в большой степени обусловлена временем, знаниями, качеством технологизации соответствующих процессов и мотивацией. В условиях усиления внешних воздействий и нестандартной конкуренции без информационных технологий и логистически ориентированных организационных инструментов невозможно достичь экономических успехов.

Наиболее сложные и одновременно наиболее важные факторы региональной политики - это мотивационное и кадровое обеспечение. Обеспечив их, государство скорее может улучшить общую ситуацию в региональном экономическом развитии.

Мировой опыт показывает, что наиболее эффективными инструментами, имеющими мотивационный характер и способствующими повышению конкурентоспособности территорий, являются те, которые развивают институциональную способность и активизируют деятельность субъектов экономического развития региона. Это конкурсы и гранты. В идеальном варианте они должны проводиться по всем группам субъектов - органов местной публичной власти, предприятий, научных организаций и даже граждан. Таким образом, должны стимулироваться не только новые подходы в области обеспечения развития территорий, но и формироваться новая управленческая культура, новая культура жизни в регионе, обеспечивающая предпосылки для непрерывного улучшения состояния территорий.

Среди внешних ключевых факторов формирования комплексного механизма регионального экономического развития существенным фактором является конкурентное поведение других регионов и обусловленные ими проблемы для региона.

1. Илаева З.М. Задачи кластерной политики в экономическом развитии регионов России // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 55-9. С. 65-68.
2. Эльгайтарова Н.Т., Яндарбаева Л.А. Становление новых институтов территориального развития депрессивных республик // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2018. № 6 (86). С. 115-119.
3. Яндарбаева Л.А., Буралова М.А. Приоритетные направления стратегического управления социально-экономическим развитием региона // В сборнике: Взгляд молодежи на вызовы современной экономики РФ. Материалы третьей международной научно-практической конференции. 2015. С. 352-354

Осипова Д.В.¹ Сергиенко Ю.А.²

Особенности государственного регулирования сферы ЖКХ (на примере анализа особенностей организации системы теплоснабжения в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге)

¹Северо-Западный институт управления - филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

²АНО ВО «Национальный открытый институт г. Санкт-Петербург»
(Россия, Санкт-Петербург)

doi: 10.18411/lj-12-2020-130

idsp: ljournal-12-2020-130

Аннотация

Статья посвящена исследованию существующих в Санкт-Петербурге подходов к расчету размера платы за теплоснабжение в многоквартирных домах, оборудованных единым узлом учета тепловой энергии. Описывается предложение по решению

выявленных проблем, разработанное авторами с опорой на основные положения концепции политических сетей, и направленное на преодоление существующей неопределенности в системе расчета размера платы за отопление в домах, находящихся на «сцепке».

Ключевые слова: государственное регулирование сферы жилищно-коммунального хозяйства, ресурсоснабжение, коммунальные услуги, теплоснабжение многоквартирных домов, многоквартирные дома «на сцепке», концепция политических сетей.

Abstract

The article considers apartment buildings heat supply billing approaches used in Saint-Petersburg, where few buildings have a single shared heat counter unit. It introduces solution for revealed problems based on political network concept, aimed to resolve uncertainty in coupled building heat supply billing system.

Keywords: state regulation of housing and communal services, resource supply, utilities, heat supply of apartment buildings, apartment buildings "on the hitch", the concept of political networks.

Государство всегда уделяло сфере жилищно-коммунального хозяйства большое внимание, что не удивительно, т.к., будучи важнейшей отраслью современной экономики и чрезвычайно сложным многоотраслевым объектом управления, данная сфера является социальной по своей природе, предоставляя населению жизненно-важные услуги, она напрямую связана с понятием «качество жизни».

Соответственно, основной целью деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства должно быть улучшение качества предоставления услуг и удовлетворение потребностей населения, и уже посредством этого – улучшение финансовых показателей работы предприятий ЖКХ. Как следствие, одной из особенностей сферы жилищно-коммунального хозяйства является специфичность критериев оценки эффективности ее функционирования, т.к. в оценке нуждается, в данном случае, не столько экономический эффект, сколько социально-экономический и чисто социальный эффект [17, С. 316]. Данный аспект, а также тот факт, что сфера ЖКХ имеет сложную многоуровневую структуру делает ее достаточно непростым объектом государственного регулирования.

В настоящее время в научной литературе существуют различные подходы к определению понятия «жилищно-коммунальное хозяйство», наиболее распространенным является подход, предполагающий перечисление составляющих данной сферы. В действующих нормативных актах не приводится определения понятия жилищно-коммунальное хозяйство, но она характеризуется путем перечисления относящихся к ней работ и услуг.

Несмотря на многообразие подходов к определению, в сферу ЖКХ так или иначе включаются вопросы коммунального хозяйства, связанные с ресурсоснабжением. В «Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» данный аспект прописывался как: «осуществление регулируемых видов деятельности в сфере поставки коммунальных ресурсов (вопросы электроснабжения и газоснабжения рассматриваются в иных документах стратегического планирования), включающих в себя холодное водоснабжение, водоотведение, горячее водоснабжение, теплоснабжение, а также обращение с твердыми коммунальными отходами» [5]. В рамках данного исследования будет интересным остановиться более подробно на анализе особенностей государственного регулирования одной из составляющих сферы предоставления коммунальных услуг, а именно – регулировании вопросов теплоснабжения многоквартирных домов в Санкт-Петербурге.

По состоянию на конец 2019 - начало 2020 года государственный жилищный надзор и лицензионный контроль, проводимый Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга, осуществлялся в отношении 23 483 многоквартирных домов, в том числе 18 970 многоквартирных домов, находящихся в управлении управляющих компаний и 4 074 многоквартирных домов, находящихся в управлении товариществ собственников жилья и жилищно-строительных кооперативов.

Что касается внепланового контроля, осуществляемого Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга, на его объемы оказывает непосредственное влияние рост обращений граждан и организаций. Так, за 2019 год в Инспекцию поступило более 49 000 обращений граждан. Это на 22% обращений больше, чем за 2018 год. При этом, как показывает статистика обращений, доля обращений с вопросами о расчетах оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги от общего количества составляет 30% или более 14 700 обращений за период 2019 года. Существенный интерес жителей вызывают вопросы, связанные с начислением платы за отопление в многоквартирных домах, что обусловлено как самими суммами ежемесячных платежей, так и недостаточной прозрачностью расчетов, выполняемых управляющими компаниями.

Достаточно интересным для анализа представляется вопрос начисления платы за коммунальную услугу отопления в многоквартирных домах, подключенных к тепловой сети последовательно, то есть «на сцепке».

Согласно требованиям ст. 13 Федерального закона №261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в настоящее время все многоквартирные дома должны быть оснащены общедомовыми приборами учета энергетических ресурсов. При этом, в силу технических особенностей построения инженерных сетей многоквартирных домов, не все они оснащены индивидуальными тепловыми пунктами, в которых осуществляется монтаж узлов учета тепловой энергии.

В соответствии со схемой теплоснабжения, являющейся неотъемлемой частью договоров теплоснабжения между ресурсоснабжающими организациями и исполнителями коммунальных услуг, многоквартирные дома, не имеющие индивидуальных тепловых пунктов, подключены к системам теплоснабжения по схеме последовательно и не имеют самостоятельного теплового ввода. Теплоснабжение в таких домах осуществляется от теплового пункта соседнего дома, соответственно, узел учета тепловой энергии, установленный в таком индивидуальном тепловом пункте, учитывает теплопотребление нескольких многоквартирных домов (домов «на сцепке») и рассчитан на суммарную тепловую нагрузку этих домов.

Контроль за соблюдением Правил предоставления коммунальных услуг (Правила №354) [4], в рамках своих полномочий осуществляет Государственная жилищная инспекция, в том числе она проводит проверки правильности начисления платы за отопление исполнителями коммунальных услуг.

В Санкт-Петербурге к сетям теплоснабжения по принципу «сцепки» подключены около 1 500 многоквартирных домов.

В ходе осуществления своей деятельности, Инспекцией выявлено отсутствие единого подхода со стороны управляющих компаний относительно порядка расчета платы за отопление в многоквартирных домах, находящихся «на сцепке». В частности, в настоящее время в Санкт-Петербурге, как и в некоторых других субъектах Российской Федерации, отсутствует единый подход к вопросу использования показаний прибора учета в домах на сцепке в расчетах между исполнителем коммунальной услуги и потребителями.

Порядок взаимодействия ресурсоснабжающих организаций и исполнителей коммунальных услуг (управляющих компаний) определяется договором

теплоснабжения в соответствии с Правилами, обязательными при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами (Правила 124) [3], согласно которым, существенным условием договора теплоснабжения является порядок определения объемов поставляемого коммунального ресурса.

Так, в соответствии с Правилами №124, объем ресурса, поставляемого в дом, оборудованный коллективным прибором учета, определяется на основании показаний прибора учета за расчетный период. Показания коллективного прибора учета тепловой энергии за расчетный период фиксируются ежемесячными отчетами о теплоснабжении, которые являются неотъемлемым приложением к договорам теплоснабжения. На основании этих договоров определяются объемы коммунального ресурса, используемые для расчетов между сторонами договоров о теплоснабжении.

Согласно одному из выявленных ГЖИ подходов, прибор учета, установленный в домах на цепке, в соответствии с п. 2 Правил №354, не является общедомовым, поскольку фиксирует потребление тепловой энергии несколькими жилыми домами, а также теплопотери в сетях, связывающих указанные дома, что не позволяет достоверно определить количество ресурса, поступившего в каждый многоквартирный дом.

При этом важно отметить, что порядок расчета платы за отопление с использованием показаний таких приборов не предусмотрен Жилищным кодексом РФ и Правилами №354. Данные нормативные акты устанавливают определение объема обязательств либо согласно показаниям общедомового прибора учета, либо исходя из нормативов потребления коммунального ресурса. Таким образом, определение объема теплоснабжения каждым из домов на цепке должно осуществляться исходя из установленных нормативов потребления.

Отдельно следует обратить внимание на то, что порядок расчета платы за энергетические ресурсы установлен как Правилами №354, так и Правилами №124, имеющими одинаковую юридическую силу.

Исследование показало, что позиция, реализуемая в рамках данного подхода, поддержана судебной практикой Верховного Суда РФ [7], а также рядом постановлений Арбитражных судов Северо-Западного [8] и Уральского округов [9] [10].

Существенным недостатком данного подхода является то обстоятельство, что переход на расчеты между собственниками помещений и управляющими компаниями за коммунальную услугу отопления по нормативу с большой долей вероятности приведет к образованию невозвратных долгов за потребленные ресурсы, что в свою очередь неизбежно приведет к снижению качества и объемов оказываемых услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда.

Это связано с тем, что расчеты между управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями по-прежнему будут осуществляться по показаниям узла учета тепловой энергии, усредненные показания которых, как правило, всегда выше установленных нормативов. Несмотря на это, данный подход был поддержан Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ [15].

Согласно другому подходу, который базируется на ст. 7 Жилищного Кодекса РФ, определение фактического объема поставленной тепловой энергии необходимо осуществлять на основании показаний прибора учета с разделением объемов тепловой энергии между домами.

Подобная позиция обоснована тем, что в случаях, если жилищные отношения не урегулированы жилищным законодательством или соглашением участников таких отношений, и при отсутствии норм гражданского или иного законодательства, прямо регулирующих такие отношения, к ним применяется жилищное законодательство. А поскольку Правилами №354 не установлен порядок определения объема потребленной

тепловой энергии, поставленной в дома, находящихся «на сцепке», сторонники данного подхода, считают нужным исходить из общих принципов жилищного законодательства.

Данная правовая позиция отражена в определении Верховного Суда РФ [6], а также в ряде постановлений Арбитражных судов Северо-Западного [12] [13], Поволжского округов [14] и Третьего кассационного суда общей юрисдикции [11].

К недостаткам данного подхода можно отнести, в первую очередь, некорректное определение фактически потребленной тепловой энергии, вследствие потерь тепла на внутриквартальных сетях теплоснабжения, а также, в связи с распределением расхода тепловой энергии пропорционально площадям многоквартирных домов, имеющим отличные друг от друга строительные характеристики.

Кроме того, в рамках данного подхода будут иметь место не покрываемые платежами населения расходы управляющих компаний на содержание внутриквартальных сетей теплоснабжения.

Выявленные недостатки существующих подходов к учету подачи тепловой энергии в домах «на сцепке» говорят о необходимости принятия взвешенного решения, которое позволит соблюсти интересы всех участников данного взаимодействия.

Представляется, что решению данной задачи может способствовать обращение к основным положениям такого исследовательского направления, как концепция политических сетей.

Если рассмотреть проблему отсутствия единого подхода со стороны управляющих компаний к порядку расчета платы за отопление в многоквартирных домах, находящихся «на сцепке», в качестве политической сети, то в качестве участников взаимодействия (акторов) будут выступать: органы государственного управления Санкт-Петербурга, такие как: Жилищный комитет, Комитет по энергетике и инженерному обеспечению, Государственная жилищная инспекция, администрации районов; некоммерческие организации, такие как «Фонд – региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах»; представители бизнес-структур: инвесторы, подрядные организации; ресурсоснабжающие организации; управляющие компании; собственники помещений в многоквартирных домах «на сцепке».

Как известно, в рамках концепции политических сетей государственные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен своими ресурсами с ними; в противовес идее государственного управления как иерархически организованной системы, сетевой подход предлагает новый тип управления – «руководство» [18; С. 256], соответственно, государство выступает только в качестве одного из участников взаимодействия, которое должно строиться на основе стремления к достижению консенсуса вне зависимости от характера и количества имеющихся у акторов ресурсов. Представляется, что подобный подход будет способствовать соблюдению интересов всех участников, заинтересованных в поиске грамотных управленческих решений и разработке оптимального подхода к расчету платы за коммунальную услугу отопления в многоквартирных домах, находящихся «на сцепке».

Исходя из положений концепции, представляется целесообразным порекомендовать Жилищному комитету совместно с Комитетом по энергетике и инженерному обеспечению и другими акторами политической сети выработать совместно комплекс мероприятий и мер, направленных на решение проблемы расчета размера платы за коммунальную услугу отопления.

А именно, Жилищному комитету проработать вопрос о возможности внесения дополнений в Правила №354, устанавливающих порядок расчета платы за отопление в многоквартирных домах с указанными технологическими особенностями системы

отопления, а Комитету по энергетике и инженерному обеспечению, соответственно, проработать вопрос о возможности внесения дополнений в Правила №124, устанавливающих порядок определения объемов поставляемого коммунального ресурса, что позволит на законодательном уровне урегулировать отношения между собственниками помещений, управляющими и ресурсоснабжающими организациями.

В качестве одного из решений заявленной проблемы можно предложить разделение сетей многоквартирных домов «на сцепке». С целью апробации данного нововведения кажется обоснованным предложить Жилищному комитету совместно с Комитетом по энергетике и инженерному обеспечению и администрациями районов города проработать вопрос о выделении в качестве пилотной зоны одного из районов Санкт-Петербурга.

Жилищному комитету можно рекомендовать рассмотреть возможность произвести разделение сетей теплоснабжения и устройство самостоятельных индивидуальных тепловых пунктов за счет средств Некоммерческой организации «Фонд – региональный оператор капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах» в рамках реализации региональной адресной программы капитального ремонта общедомового имущества в многоквартирных домах в Санкт-Петербурге, что позволит выполнить необходимый объем работ без привлечения дополнительных средств собственников помещений.

При этом, в случае разделения сетей теплоснабжения и устройства самостоятельных индивидуальных тепловых пунктов, Жилищному комитету совместно с Комитетом по энергетике и инженерному обеспечению, а также администрациями районов Санкт-Петербурга необходимо будет проработать вопрос о передаче внутриквартальных сетей на баланс ресурсоснабжающих организаций, что позволит снять с управляющих компаний и собственников помещений бремя содержания и ремонта данных сетей.

Важная роль при решении заявленной проблемы принадлежит и администрациям районов Санкт-Петербурга. Так, при проведении собственниками помещений многоквартирных домов годовых общих собраний собственников помещений, районным администрациям следует прорабатывать совместно с советами многоквартирных домов вопросы, связанные с принятием решений о заключении собственниками помещений, действующими от своего имени, в порядке, установленном Жилищным кодексом РФ, договоров отопления (теплоснабжения) непосредственно с ресурсоснабжающей организацией, что позволит руководствоваться при проведении расчетов нормами жилищного законодательства, которые примут форму специального по отношению к гражданскому законодательству и законодательству в области поставки энергетических ресурсов.

Представляется целесообразным, до момента реализации предложенных мероприятий, при начислении платы за коммунальную услугу отопления исходить из показаний общедомового прибора учета с разделением объемов тепловой энергии по отоплению пропорционального площади МКД, по горячему водоснабжению пропорционально количеству потребителей [16].

Таким образом, в результате реализации предложенных мероприятий, органами государственного управления Санкт-Петербурга будут реализованы полномочия по проведению государственной политики в установленных сферах деятельности, для собственников жилья могут быть созданы условия, при которых они будут уверены в корректности порядка расчетов оплаты за теплоэнергию, а для инвесторов и подрядных организаций, в свою очередь, будут созданы условия выполнения определенных работ в рамках энергосервисных договоров и договоров подряда. Соответственно, предлагаемый подход, основанный на общности интересов акторов,

их стремлении к достижению консенсуса, может помочь соблюсти баланс интересов всех участников взаимодействия.

1. «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 №188-ФЗ [ред. от 27.10.2020] // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
2. Федеральный закон от 23.11.2009 №261-ФЗ [ред. от 26.07.2019] «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
3. Постановление Правительства РФ от 14.02.2012 №124 [ред. от 29.06.2020] «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами» // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
4. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 №354 [ред. от 29.06.2020] «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
5. Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2016 №80-р [ред. от 18.10.2018] «Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
6. Определение Верховного Суда РФ от 14.04.2020 №307-ЭС20-3509 // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
7. Определение Верховного Суда РФ от 16.12.2019 №307-ЭС19-23434 // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
8. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.10.2017 по делу №А42-5555/2016 // ИС «Кодекс: 6 поколение» Интранет - режим доступа: орган исполнительной власти.
9. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 13.11.2018 по делу №А50-11208/2017 // ИС «Кодекс: 6 поколение» Интранет - режим доступа: орган исполнительной власти.
10. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.04.2018 по делу №А71-4943/2017 // ИС «Кодекс: 6 поколение» Интранет - режим доступа: орган исполнительной власти.
11. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 25.12.2019 № 88-2084/2019 // ИС «Кодекс: 6 поколение» Интранет - режим доступа: орган исполнительной власти.
12. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа по делу от 31.10.2019 по делу №А42-10580/2017 // ИС «Кодекс: 6 поколение» Интранет - режим доступа: орган исполнительной власти.
13. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа по делу от 21.05.2020 по делу № А56-108035/2018 // ИС «Кодекс: 6 поколение» Интранет - режим доступа: орган исполнительной власти.
14. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 08.07.2020 по делу № А55-9768/2019 // ИС «Кодекс: 6 поколение» Интранет - режим доступа: орган исполнительной власти.
15. Протокол Всероссийского селекторного совещания Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 05.04.2016 №300-ППМ-АЧ // URL <https://minstroyrf.gov.ru> (дата обращения 26.11.2020)
16. Письмо Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2013 N 2-1906/13 // Справочно-правовая система «Консультант-плюс» - режим доступа: орган исполнительной власти.
17. Леонова Л.Б. Сфера жилищно-коммунального хозяйства как важнейший индикатор изменения качества жизни населения // Современные исследования социальных проблем. – 2015, №11. – С. 316
18. Государственная политика и управление в 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы: учебник для бакалавриата и магистратуры. под ред. Л.В. Сморгунюва. 2018. 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во Юрайт. – С.256

Панасейкина В.С.

Развитие «зеленой» занятости в арктических регионах России

*ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Россия, Краснодар)*

doi: 10.18411/lj-12-2020-131

idsp: ljjournal-12-2020-131

Аннотация

В данной статье рассматриваются основные направления развития «зеленой» занятости местного населения в арктических регионах России. Промышленное