

Татьяна ЯРОСЛАВЦЕВА

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

В статье проводится исследование различных аспектов договорных отношений в жилищно-коммунальной сфере в контексте государственного регулирования.

In this article the study of various aspects of contractual relations in the housing sector in the context of state regulation processes is carried out.

Ключевые слова:

жилищно-коммунальное хозяйство, рынок жилищно-коммунальных услуг, договорное регулирование жилищных отношений, жилищный фонд; housing and communal services, market of housing and communal services, contract regulation of housing relations, housing fund.

В средствах массовой информации ведутся многочисленные дискуссии по проблемам реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), поиска вывода отрасли из кризиса. Однако при этом исторический опыт государственного управления в жилищно-коммунальной сфере практически не учитывается. В частности, в дореволюционный и советский периоды сформировалась определенная специфика хозяйствования и управления жилищно-коммунальной сферой страны, в т.ч. на Дальнем Востоке, знание которой может быть полезно при реализации современной государственной политики в данной области.

Поиск путей эффективного хозяйствования в жилищно-коммунальной сфере требует внимательного изучения и осмысления исторического опыта государственного управления ЖКХ. Анализ системы государственного управления, направленного на обеспечение жизнеустройства и жизнедеятельности переселенцев на дальневосточных территориях России в период их освоения, подтверждает, что при всех различиях во времени прослеживается общность условий и задач ЖКХ.

Во-первых, признавалась важность жилищного и коммунального хозяйства для стратегического развития страны. Во-вторых, целью государственной политики было и остается закрепление населения на Дальнем Востоке России, снижение темпов его миграции с отдаленных окраин. В-третьих, современный Дальневосточный регион с его пограничным положением был и продолжает оставаться зоной повышенного внимания государства в связи с проблемой демографического дисбаланса с Китаем.

В Российской империи были созданы условия для развития жилищного и коммунального хозяйства всех форм собственности. Правительство содействовало индивидуальному жилищному строительству, предоставляло льготы и ссуды для постройки частных домов. Ведомственное жилищное строительство осуществлялось с участием бизнеса под жестким государственным контролем и поддерживалось системой льгот.

Под воздействием ряда факторов (правовых, политических, социальных, экономических) широко использовались такие методы, как правовое регулирование, стимулирование, направленные на создание благоприятных условий для хозяйственной деятельно-

*ЯРОСЛАВЦЕВА
Татьяна
Александровна –
к.и.н., доцент;
доцент кафедры
государственного
и муниципального
управления
Дальневосточного
института
управления –
филиала РАНХиГС,
г. Хабаровск
m322@mail.ru*

сти любых субъектов сферы жилищно-коммунального хозяйства.

Метод правового регулирования чаще всего применялся в жилищно-коммунальной сфере. В зависимости от сочетаний запретов и «дозволений» использовались два основных типа регулирования: запретительное и общедозволяющее. На преобладание одного типа над другим влияли исторические традиции, уровень культуры, характер правовой системы, особенности регулирования отношений. Метод стимулирования был направлен на создание условий для благоприятной общезыщественной деятельности. В соответствии с экономической ситуацией правительство формировало налоговую политику, способную влиять на отношения в сфере производства, обмена, потребления материальных и духовных благ. Многообразие налоговых форм позволяло обеспечивать равные экономические условия хозяйствующим субъектам, заинтересованность предпринимателя в получении дохода, стимулирование его деятельности.

В жилищно-коммунальной сфере налоговая политика, особенно на Дальнем Востоке, носила либеральный характер. Льготы получали те, кто выполнял особо важные заказы по социально-экономическому развитию территории или оказывал особо важные услуги населению, а также самостоятельно решал свои жилищные проблемы. Жилищное строительство было выведено из налогообложения в годы заселения дальневосточных территорий. Льготы предоставлялись также на ведение хозяйства владельцам социально значимых объектов. Освобождались от налогообложения при определенных условиях отдельные группы налогоплательщиков (религиозные объединения, общественные организации инвалидов, музеи, библиотеки, богадельни), которые участвовали в создании социальной инфраструктуры. В результате применения данного метода на русском Дальнем Востоке быстро росли объекты жилищно-коммунального хозяйства, развивались социальная и инженерная инфраструктура, создавались благоприятные условия для жизнеобеспечения и жизнедеятельности переселенцев.

Правительство вынуждено было решать вопросы обеспечения жильем государственных служащих. Существовавший

порядок расквартирования не позволял воинским или другим постоянльцам, которым казна оплачивала наем жилья, занимать квартиры по своему усмотрению или переходить из дома в дом самостоятельно без назначения и «отвода от гражданского начальства». Они обязаны были «занимать те покои в доме, которые хозяином указаны будут» (ст. 319 Устава о земских повинностях). Арендные отношения оформлялись контрактом (договором) и регулировались законом.

Губернский распорядительный комитет отвечал не только за возводимые постройки, но и за соблюдение интересов казны и условий контракта. Краткосрочные контракты заключались для обеспечения жильем государственных служащих, а также для выполнения подрядных работ для городских нужд. Бессрочные контракты не оформлялись. Срок действия контракта «не мог быть выше 12 лет». Согласно законодательству, при заключении контрактов обязательным было согласование его условий с вышестоящим начальством, «без согласия оформленные контракты не могли считаться для казны обязательными»¹.

К общественным учреждениям и частным предпринимателям, предлагавшим построить новые казармы или предоставить имеющиеся у них здания внаем на условиях долгосрочного контракта, предъявляли обязательное требование о внесении залога, размер которого учитывал спрос и предложение рынка. За городской управой закреплялось право отказаться от дальнейшего заключения контракта на занимаемый войсками дом. Военное начальство наделялось правом поставить перед комитетом вопрос о том, что помещения, выделенные городом, не соответствуют инженерным или другим условиям.

С домовладельцами взаимоотношения строились на добровольной основе. Для решения проблем размещения военных комитет через объявления в прессе приглашал на беседу домовладельцев, желавших сдать свои помещения внаем. Если этих помещений было недостаточно, принималось решение о строительстве

¹ Сборник распоряжений и указаний, которым надлежит руководствоваться при постройке казарм хозяйственным способом по приказу по военному ведомству за 1887 год. – СПб., 1913, № 13, с. 3.

казарм. Комитет не имел права требовать постройки казарм от городской управы, но обязан был внести такое предложение на ее рассмотрение.

После получения земельного участка под строительство казенных помещений и сооружений в казну губернский распорядительный комитет приступал к выбору подрядчика на торгах. Наиболее распространенными формами проведения торгов были конкурс и аукцион, о которых объявлялось в газетах того времени. Так, газета «Приамурские ведомости» публиковала объявление о конкурсе на составление проекта генерал-губернаторского дома, предназначенного к постройке в г. Хабаровске. Объявлены были условия конкурса, срок представления проектов хабаровскому городскому голове, состав комиссии судей: «3 чел. от генерал-губернатора, 3 чел. по избранию технического общества и 2 чел. по приглашению городского головы»¹.

Прозрачность действий и стимулирование участников конкурсов являлись одними из главных условий для доступа бизнеса к получению государственных заказов. Другим неременным условием являлась обязанность строительных комиссий одновременно объявлять торги на поставку кирпича на общих основаниях и по особым условиям (с обязательным строительством завода), т.к. основной строительный материал (кирпич) изготавливался частными заводами и был дорогим из-за монопольного положения на соответствующей территории.

Содержание договора нередко состояло из 60 пунктов, в которых регламентировались: порядок выдачи кредита, условия выбора участка земли, приобретения его для ведомства, порядок расходования средств, утверждения документов по постройке завода и отчетности по результатам ее завершения. Указывались требования к качеству кирпича, сроки и объем его поставок. Построенный и оборудованный за счет казны завод с правами на землю по аренде или покупке позднее перешел в собственность подрядчика бесплатно. После выполнения контракта по строительству завода подрядчик имел право получать за кирпич полную кон-

трактную цену. Весь период выполнения договора подрядчик работал на казну.

Четкие условия договора должны были выполняться при любых видах работ и подряда. Для поддержки российского производителя в договорах делался акцент на использование местных материалов. Об этом можно судить из договора «На отдачу в подряд производства асфальтовых работ», где в разделе «Общие условия» указано, что на работы должны быть «допускаемы асфальтовые плиты только русских заводов». На работы могли быть допущены плиты и гудрон только русских заводов, которые имели клейма изготовителя. Обращалось внимание и на профессионализм рабочих, т.к. опытный работник являлся залогом гарантированного качества работ.

В договорах предусматривалось проведение испытаний качества строительных материалов с последующей регистрацией их результатов в специальном журнале. Так, в вышеприведенном договоре указывалось, что проводить испытания необходимо на спирт и нагревание асфальта и гудрона. Результаты «регистрировать в журнале инженерного комитета главным инженерным управлением».

Объявления о торгах подлежали «опубликованию в столичных ведомостях ввиду более широкого распространения сведений о торгах и привлечении конкурентов». Они обязательно должны были печататься в центральных газетах «Русский инвалид», «Торгово-промышленная газета».

Требования к конкурсантам заключались в «надлежащем обеспечении исправного выполнения работ». Заявитель должен был гарантировать это при подаче заявки на конкурс внесением залога и предоставлением «ручательных подписок»². Гарантии в виде залога и подтверждения качества работы по прежним заказам служили для организаторов конкурсов не только страховым полисом, но и критерием выбора наиболее подходящего подрядчика, т.к. торги объявлялись на все без исключения работы и услуги, необходимые для обеспечения городских нужд.

Важную роль в исполнении договорных отношений играл государственный контроль. Департамент военных отчетов (наделенный функцией государственного контроля) осуществлял контроль «над

¹ Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (РГИА ДВ), ф. 702, оп. 1, д. 55, л. 229.

² РГИА ДВ, ф. 28, оп. 1, д. 337, л. 142.

выполнением договоров». В обязанности губернского правления входило предоставление сведений о заключении контрактов за счет казны или городских доходов Сенату. Поэтому их представители были обязаны участвовать в процедуре проведения торгов на подряды и в оформлении договоров¹.

Основную роль в осуществлении государственного контроля играла Контрольная палата. Согласно Правилам «О контрольной проверке операций по постройке казарменных зданий» от 10.08.1883 г., утвержденным императором Александром III, контрольные палаты проверяли действительную стоимость материалов и объем выполненных работ, а не сметные цены. Так как строительство велось на строительный кредит, то Контрольная палата выдавала согласие на выдачу всей или части суммы, занесенной в ассигновку. Она имела право приостанавливать выдачу ассигнований при возникновении спора. Если контрольный орган аргументированно отказывался подтвердить предусмотренные условием договора объем, качество работ, то документы к зачету не принимались. В таких случаях ущерб казне или подрядчику возмещался за счет виновного должностного лица. Если виновным был частный подрядчик, то ущерб относился на его убытки. При подтверждении расходов подрядчика Контрольной палатой с ним вели текущий или окончательный расчет.

Участие контрольных органов в процессе исполнения договорных отношений позволяло не только жестко контролировать целевое использование средств казны, но и защищать интересы всех участников договора, что создавало стабилизацию рыночных отношений и усиливало ответственность подрядчика перед государством.

Договорные отношения отвечали интересам всех участников рынка жилищно-коммунальных услуг. Государственный заказчик участвовал в решении вопросов государственной важности своим капиталом, добивался снижения затрат и не создавал государственные предприятия. Частный подрядчик получал работу, что решало проблемы его жизнеобеспечения. Общество имело цивилизованные

гражданско-правовые отношения ведения бизнеса. Частный бизнес развивался, создавал конкуренцию и участвовал в решении общественных проблем, от чего выигрывало государство.

Царское правительство поощряло развитие услуг в жилищно-коммунальной сфере, осуществляло правовое регулирование и контроль над ними. Деятельность по оказанию услуг в жилищно-коммунальной сфере была востребована рынком. Земельный участок, на котором находилась постройка, следовало содержать в благоустроенном состоянии и соблюдать санитарные нормы. Все постройки, независимо от того, в чьем ведении они находились (казенное или частное жилье, гостиницы, бани и др. объекты жилищно-коммунального хозяйства), требовалось не только построить, но и содержать в исправности, что послужило предпосылкой к возникновению предпринимательской деятельности.

Услуги работников по найму для обслуживания объектов жилищно-коммунального назначения были востребованны с момента появления потребности в них. К ним относились услуги по отоплению, освещению, ремонту, благоустройству, водоснабжению, вывозу нечистот и др. Владельцы движимого имущества строили свой бизнес на передаче имущества в аренду. Так появились услуги по извозу гужевым, позднее — автомобильным транспортом. Частный бизнес находился под контролем государства, но это не мешало ему развиваться, причем нередко оказывалась и государственная поддержка предпринимателям, выполнявшим государственные заказы или оказывавшим социально значимые для общества услуги.

Основными правовыми актами, регулировавшими порядок и основания ответственности за нарушение законодательства, являлись уставы, законодательство Российской империи, ведомственные акты. Так, например, с 1878 г. действовали правила о введении денежных штрафов с домовладельцев и заведующих домами, а также содержателей гостиниц и тому подобных заведений за «необъявление» полиции о приезжающих и отъезжающих гражданах.

Особенно суровой была ответственность в казенном секторе экономики. Так, в случаях обнаружения ревизионным порядком

¹ Сборник циркуляров, изданных по государственному контролю за 1884—1889 год. — Тамбов, 1890, с. 259.

нарушения на виновное лицо налагалось взыскание. Контрольная палата, обнаружив при ревизии отчетности распорядительных управлений недобор пошлин и сборов, возбуждала переписку о добровольном устранении нарушений в течение 6 месяцев, после чего сообщала в Казенную палату, которая принимала решение о наказании должностных лиц. При отказе от добровольного устранения нарушения виновными лицами и непринятии мер Казенной палатой государственный контролер направлял доклад о нарушении министру финансов на его рассмотрение. С целью исключения формального подхода к контролю задержку выплат допускать было нельзя, т.к. в договор могла быть заложена неустойка. Представители контрольных палат обязаны были направлять ведомости о ходе ревизий каждые 3 месяца в Департамент военной и морской отчетности, в т.ч. о причинах отказа.

Административный контроль осуществлялся по ведомственным инструкциям. Главным управлением по квартирному довольствию войск был издан Сборник распоряжений и указаний, которым надлежало руководствоваться при постройке казарм хозяйственным способом для вновь формируемых войсковых строительных комиссий. Так, указания инструкций содержали положения: «...строительной комиссии следует изыскать установленным порядком, по соглашению с контролем, цены на рабочих и материалы и определить наиболее выгоднейшие способы заготовки их»¹.

В соответствии с Законом от 12.05.1849 г. № 23241 надзор за использованием городских сумм был предоставлен Министерству внутренних дел. Для этой цели избирались комиссары или особые смотрители на одинаковых правах с гласными, которые подчинялись только городским думам. Одновременно надзор полиции охватывал процесс по содержанию объектов жилищно-коммунального хозяйства и распространялся на постройки, пригодные для постоянного проживания горожан, — дома личного владения, арендованные дома, комнаты и жилища для временного проживания приезжавших (гостиные дворы, «приездные» дома); жилища для проживания малоимущих и нуждавшихся

горожан — богадельни, дома инвалидов; места для проживания учащихся при учебных заведениях.

Поддержание в санитарном и техническом состоянии объектов жилищно-коммунального хозяйства требовало денежных средств, которые их владелец своим путем добывал и использовал по целевому назначению. Источники финансирования деятельности хозяйствующих субъектов были разнообразными. Содержание частных домов велось собственниками за их счет. Комнаты для проживания на условиях аренды (найма) оплачивались постояльцами по ценам, установленным хозяином жилья. Арендная плата за жилые помещения включала часть затрат на ремонт и поддержание домов в хорошем техническом и санитарном состоянии.

Власти не несли затраты в связи с содержанием и эксплуатацией жилых построек, находившихся в частной собственности. Контроль за содержанием данных объектов был возложен на полицию, санитарных попечителей города. Эти обстоятельства способствовали соблюдению интересов всех участников жилищных отношений, однако не устраняли причины, вызывающие жилищный кризис. Достичь эффективных результатов в решении жилищных проблем горожан позволял комплекс мер, направленных на создание условий для желающих строить жилье. Выделялись дешевые строительные участки, оснащенные коммуникациями водоснабжения, очистки и удобными транспортными связями, населению оказывалось содействие в снабжении строительными материалами. Сокращались бюрократические правила оформления документов на строительство. Для поддержки кооперативов по строительству жилья выделялись кредиты, и их временно освобождали от части городских налогов. Городские власти поощряли благотворительную деятельность по созданию жилья для малоимущих слоев населения. Например, ходатайство городских попечителей об отводе 6 кварталов в «рабочей слободке» г. Владивостока для постройки домов (дешевые квартиры) было удовлетворено, и разрешен бесплатный отпуск леса на их строительство².

Один из вариантов решения жилищ-

¹ ПСЗРИ-2. — СПб., 1850, т. XXIV, № 23241, с. 269.

² Систематический сборник постановлений Владивостокской городской думы за 1901—1912 г. — Владивосток, 1913, с. 654.

ной проблемы для категории малоимущих граждан городские власти видели в создании муниципального фонда социального жилья, т.е. «домов дешевых квартир». Поэтому с конца XIX в. в Приамурском крае началось строительство муниципальных ночлежных домов и домов дешевых квартир. Строительство и эксплуатация жилья осуществлялись за счет средств городского общественного управления и частной благотворительности.

Таким образом, сочетание методов стимулирования и правового регулирования давало хороший результат даже в сложное время развития территории, формирования системы управления. По мере роста и развития городов усложнялись задачи общественного городского управления. Одновременно накапливался опыт решения жилищно-коммунальных проблем в отсутствие в Приамурском крае достаточных социально-экономических условий. Местные условия определили специфику формирования процесса хозяйствования, однако в целом основные направления реализации государственной политики в жилищно-коммунальной сфере соответствовали общероссийским тенденциям.

Незаслуженно забытый опыт государственного управления мог бы пригодиться в современных условиях реформирования ЖКХ. Монополизм в сфере ЖКХ не способствует развитию договорных отношений. Неэффективность контроля в системе государственного и муниципального управления, отсутствие независимого аудита влияет на ценообразование жилищно-коммунальных услуг, что приводит к возникновению напряженной социальной обстановки в обществе.

В настоящее время частный бизнес в жилищно-коммунальной сфере в основном имеет криминальную направленность. Для его ответственности перед потребителем не созданы такие условия, какие существовали в дореволюционной России. Не объявляются торги, не определяется реальная цена на подрядные работы, не проводится аудит, не урегулированы гражданско-правовые отношения собственников жилых помещений, домовладельцев и нанимателей жилых помещений. Судебная система не готова к своевременной защите прав и принуждению к выполнению обязанностей всеми участниками хозяйственно-экономических отношений. Договорные отношения в современный период носят больше формальный, чем реальный характер. Традиционно сохранилось требование о том, чтобы договор оформлялся в письменной форме и был подписан надлежащими лицами. Сохранилась и структура договора (разделы: предмет договора, обязанности и права сторон, порядок расчета, цена, ответственность сторон). В отличие от содержания дореволюционных, современные договоры не включают условия, порядок, цену в конкретном выражении, что затрудняет защиту прав сторон в спорных ситуациях. Раздел ответственности не регламентирует жесткие меры и санкции, как это предусматривал дореволюционный договор. Порядок организации передачи на подряд работ и услуг претерпел изменения. О проведении торгов не объявляется через общедоступные СМИ, что сужает конкурентную среду. Из практики отношений ушел залог как гарантия качественного выполнения обязательств подрядчиком.