

ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЙОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ СРОКАМИ ЗАВОЗА ГРУЗОВ

На основании анализа состояния полномочий в деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства автором исследуется комплекс проблем в указанной сфере.

Ключевые слова: районы Крайнего Севера, органы местного самоуправления, жилищно-коммунальное хозяйство, объекты жизнеобеспечения.

Жилищно-коммунальное хозяйство сегодня является базовой отраслью в экономике. Оно находится на стыке различных видов экономической деятельности: таких как производство и распределение энергии и газа и добывающие производства, при этом социальная составляющая является основополагающей, ведь коммунальная сфера непосредственно направлена на обеспечение жизнедеятельности населения, конституционных прав граждан (право на жилище) при этом обеспечивает промышленности необходимой инфраструктурой.

Регулирование вопросов, связанных с жилищно-коммунальным хозяйством осуществляется в рамках многочисленных федеральных законов, законов субъектов федерации и различных нормативно-правовых актов. Все они взаимосвязаны, но у каждого имеются свои особенности.

Согласно норм Уголовного Кодекса Российской Федерации, под объектами жизнеобеспечения, следует считать здания, сооружения, устройства, обеспечивающие нормальные условия для проживания людей и функционирования предприятий, в том числе предназначенные для выработки и транспортировки потребителю электроэнергии, воды, тепла, газа и т.п.

Градостроительный кодекс РФ так характеризует устойчивое развитие территорий – это развитие, при котором обеспечиваются безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охрана и рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений.

Таким образом, стабильное функционирование объектов жилищно-коммунального хозяйства в первую очередь является важнейшим условием для устойчивого развития территории и является ключевой задачей органов государственной власти и местного самоуправления любого населенного пункта независимо от его местоположения и численности населения. Без нормальной

* Устинова Екатерина Кимовна – магистрант, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: E.ustinova@govirk.ru.

эксплуатации объектов жилой и нежилой недвижимости не возможна деятельность и развитие любой территории.

Нормальная эксплуатация – это своевременное техническое и санитарное обслуживание зданий, проведение необходимых ремонтных и профилактических работ, а также поставка в здания необходимых ресурсов (воды, газа, электрической и тепловой энергии) для создания комфортных условий проживания и работы (жилищные и коммунальные услуги).

При этом особенностью коммунальной инфраструктуры является сложность системы взаимосвязей хозяйствующих субъектов и потребителей услуг, выраженная в сложной схеме технологического взаимодействия в производственном процессе, так и противоречивыми интересами бизнеса и общества, которые вытекают из публичной природы услуг.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131) определено, что в числе вопросов, которые должны решать органы местного самоуправления, значатся: организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, утилизации бытовых отходов и др.

Таким образом, федеральное законодательство возложило обязанности по содержанию и обеспечению стабильного функционирования систем жилищно-коммунального комплекса на органы местного самоуправления. Сущность местного самоуправления заключается именно в удовлетворении нужд населения, т.е. в решении вопросов местного значения. Свет, вода, тепло являются неотъемлемой частью жизни современного человека, следовательно, жилищно-коммунальное хозяйство – это отрасль жизнеобеспечения человека.

Сравнительная таблица вопросов местного значения, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления различного уровня в области жилищно-коммунального представлена в табл. 1.

Таблица 1

Вопросы местного значения поселения	Вопросы местного значения муниципального района	Вопросы местного значения городского округа
организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации	организация в границах муниципального района электро-, газоснабжения поселений в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации	организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации

В настоящее время очевидно отсутствие четкого разграничения предметов ведения между уровнями муниципальной власти, а также органами исполнительной власти по вопросам ЖКХ. Ограниченность общих вопросов, находящихся в относительно самостоятельном ведении поселений, и более широкий

перечень вопросов, которыми автономно занимаются городские округа, приводит к неравному статусу различных муниципальных образований и порождает структурные конфликты внутри системы самоуправления в целом. Кроме того, не понятно, по какому принципу законодатель разграничивал полномочия в сфере ЖКХ.

Согласно ч. 1 ст. 17 ФЗ № 131, в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений и городских округов обладают полномочиями по организации теплоснабжения, предусмотренными Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Федеральный закон № 190).

Вместе с тем, исходя из норм Федеральных законов № 131, № 190 у органов местного самоуправления муниципальных районов отсутствуют вопросы местного значения в сфере теплоснабжения, а также полномочия по их решению.

Таковыми полномочиями обладают поселения и городские округа, так как организация надежного теплоснабжения потребителей, в том числе принятие мер по организации обеспечения теплоснабжения теплоснабжающими организациями своих обязательств, отнесена к вопросам местного значения поселений.

В то же время, коммунальная инфраструктура имеет монопольное положение на локальных рынках (как правило, в пределах поселений). Более отчетливо монополизм в сфере коммунальных услуг прослеживается в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов.

Постараемся проанализировать полномочия различных уровней власти и органов местного самоуправления одного из существенных направлений в сфере жизнеобеспечения населения – обеспечение топливно-энергетическими ресурсами районов Крайнего Севера.

В соответствии с частью 4 статьи 82.1 Федерального закона № 131-ФЗ перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утверждается Правительством Российской Федерации.

Указанный перечень утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 года № 402 «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)». В него включены муниципальные образования 25 субъектов Федерации, а также все острова Северного Ледовитого океана и его морей, а также острова Берингова и Охотского морей.

В Иркутской области в перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей включены следующие территории:

- Катангский, Бодайбинский, Киренский и Мамско-Чуйский районы;
- поселки Боярск, Жемчугова, Марково, Омолуй, Орлинга, Тарасово, Таюра и Турука Усть-Кутского района;
- поселки Карахун, Наратай, Озерный, Первомайский, Тынкобь, Хвойный и Южный Братского района;

- поселки Вершина Ханды, Верхнемартыново, Ермаки, Карам, Карнаухова, Коротково, Кутима и Поперечная Казачинско-Ленского района;
- поселки Вершина Тутуры, Тырка и Чиногда Качугского района;
- поселки Алыгджер, Верхняя Гутара и Нерха Нижнеудинского района,
- деревни Байша, Тухум и Нагатай местности Кырма Баяндаевского района.

Главной проблемой северных территорий сегодня является постоянный отток трудоспособного населения, обусловленный низким социальным уровнем жизни населения. По данным статистики, ежегодно доля убывающего населения составляет 3 % от численности постоянно проживающего населения (табл. 2).

При соотнесении экономических и социальных проблем, последние по остроте, безусловно, занимают ведущее место на севере. Наиболее глубокая из них сохраняющееся отставание социальной сферы по показателям развития даже от среднероссийского уровня.

Таблица 2

№	Наименование района ¹	2011	2012	Убыль (–), прибыль (+)
1	Катангский район	3695	3603	–92
	городское население	0	0	0
	сельское население	3695	3603	–92
2	Бодайбинский район	22385	21646	–739
	городское население	20825	20133	–692
	сельское население	1560	1513	–47
3	Мамско-Чуйский район	5259	4964	–295
	городское население	4941	4664	–277
	сельское население	318	299	–19
4	Киренский район	19805	19322	–483
	городское население	14782	14419	–363
	сельское население	5023	4903	–120
ИТОГО:		51144	49535	–1609

Поэтому ключевой задачей социально-экономического развития северных территорий на краткосрочную перспективу должно стать приближение уровня жизни населения, в том числе по обеспечению жилищно-коммунальными услугами к минимальным стандартам.

Согласно статьи 82.1 Федерального закона № 131, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять централизованную закупку товаров и связанных с такими закупками услуг для муниципальных нужд, включенных в перечень товаров и услуг, оказание которых необходимы для обеспечения, определяют поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, находящихся на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

¹ Данные представлены по четырем районам, включенным в перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 года № 402, не учитывая при этом остальные населенные пункты

По смыслу статьи 82.1 Федерального Закона № 131 можно предположить, что субъектам Российской Федерации дано право самому выбирать поставщика и подрядчика товаров и услуг, необходимых для жизнедеятельности северных территорий руководствуясь экономической эффективностью и транспортно-логистической целесообразностью, однако, данная норма абсолютно не соотносится со ст. 93 Федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», где четко прописаны случаи проведения закупки у единственного поставщика.

При этом, централизация завоза товаров в районы Крайнего Севера возможна только при условии принятия субъектом Российской Федерации закона, определяющего Перечень товаров и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения северных территорий (далее – Перечень товаров и услуг субъекта).

Частью 2 статьи 82.1 Федерального Закона № 131 предусмотрено, что в Перечень товаров и услуг субъекта могут быть включены только топливно-энергетические ресурсы, продовольственные товары и продукция производственно-технического назначения¹, услуги связанные с их поставками, а также закреплен запрет на включение в него иных товаров и услуг.

Согласно части 3 статьи 82.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления северных территорий осуществляют полномочия по обеспечению товарами и услугами, необходимыми для обеспечения жизнедеятельности населения, не включённые в Перечень товаров и услуг субъекта.

Ранее автором высказано мнение о том, что сфера предоставления коммунальных услуг зачастую является малопривлекательным видом деятельности и, как следствие монопольной. Более отчетливо монополизм в сфере коммунальных услуг прослеживается в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов. Сложность работы в которых, определяется следующими факторами:

- ограниченностью финансовых ресурсов и сроков доставки грузов (годовой запас топлива должен быть приобретен и доставлен короткий промежуток времени года, который длиться 3–4 месяца, либо по воде, в навигационный период, либо по автомобильной дороге, эксплуатация которой возможна только в зимних условиях);

- высокой транспортной составляющей (в отдельных населенных пунктах стоимость товара на франко-складе получателя превышает стоимость товара у производителя на 350 %);

- сложной транспортно-логистической схемой (доставка грузов железнодорожным транспортом, перевалка с железнодорожного на водный транспорт, доставка водным транспортом, выгрузка из водного в автомобильный транс-

¹ Согласно ГОСТ Р 15.201-2000, к продукции производственно-технического назначения относится продукция, предназначенная для использования в качестве средств промышленного и сельскохозяйственного производства.

порт, доставка автомобильным транспортом, выгрузка из автомобильного транспорта на склад получателя);

– отсутствием конкуренции при перевозке грузов водным транспортом (как правило услуги по доставке грузов водным транспортом и перевалке их с железнодорожного на водный транспорт осуществляют организации-монополисты);

– сопротивлением существующих управленческих структур изменениям и преобразованием.

– отсутствием достаточных для эффективного управления кадровых ресурсов;

– редким применением инновационных и эффективных методов управления.

Очевидно, что осуществление реальных механизмов поддержки со стороны федерального и областного центров выраженных, в том числе в предоставлении межбюджетных трансфертов на приобретение и доставку грузов, позволят органам местного самоуправления северных территорий обеспечить качественное решение вопросов местного значения, включая вопросы в сфере обеспечения теплоснабжением населения.

В противном случае, неизбежными последствиями станут:

– взрыв социальной напряженности;

– нарушение функционирования систем жизнеобеспечения населения;

– рост аварий, чрезвычайных ситуаций.

Поэтому вопрос распределения полномочий вопросов местного значения требует дальнейшей проработки, при формировании новых подходов с учетом специфики российского Севера.

Список использованной литературы

1. Горбунов А. В. Гражданско-правовое регулирование деятельности по предоставлению коммунальных ресурсов: Дис. ... канд. юрид. наук М., 2011.

2. Стукалов А. В. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства: Дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2013.

3. Шишкина Е. В. Обеспечение жителей муниципальных образований качественными жилищно-коммунальными услугами: проблемы правового регулирования и практики органов местного самоуправления // Общество и право. 2009. № 1.

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.07.2013).

5. Постановление Госстандарта России от 17 октября 2000 г. № 263-ст.

6.

Irkutskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/irkutskstat/ru/municipal_statistics/

7. Уголовный кодекс Российской Федерации.

8. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

9. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 года № 402 «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)».

11. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».