

КОММЕНТАРИИ И ПРОГНОЗЫ

КАКОЙ БУДЕТ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЖКХ НА ПЕРИОД ДО 2035 ГОДА В ЧАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МНОГOKВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ?

Гордеев Дмитрий Павлович — заместитель генерального директора Ассоциации «ЖКХ и Городская среда», член Экспертного совета Комитета Госдумы по жилищной политике и ЖКХ, эксперт рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере строительства и ЖКХ

Минстрой России практически год готовит проект Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2035 года (далее — Стратегия). В апреле 2019 г. была создана межведомственная рабочая группа (далее — МРГ), которая обсуждала в подгруппах различные подходы и предложения. 24 октября 2019 г. Минстрой России направил в федеральные органы исполнительной власти текст проекта Стратегии на 82 листах.

29 октября 2019 г. министр провел завершающее заседание МРГ, на котором были розданы Основные положения проекта Стратегии на 10 листах. Несмотря на то, что полный текст Стратегии видели не все участники МРГ — проект был в целом одобрен. Текст, дорабатываемый по результатам согласования с ведомствами, в декабре 2019 — январе 2020 г. для ознакомления практиков и экспертов не размещался. Думаю, что такая возможность была и есть. Потребность в этом объективно высока. Закрытость не способствует улучшению качества любого проекта документа. Тем более — Стратегии!

Почему профессионалов в сфере ЖКХ интересуется содержание Стратегии? Потому, что ее положениями будет руководствоваться Минстрой России и другие ведомства при подготовке изменений в действующие федеральные законы и другие нормативные правовые акты, при разработке и реализации госпрограмм и ФЦП. Этот документ нельзя недооценивать.

Попытаемся, насколько это возможно, проанализировать предложенные проектом Стратегии (по состоянию на начало ноября 2019 г.) подходы, применительно к сфере управления многоквартирными домами. Автор высказывает свою субъективную позицию, не претендуя на истину в последней инстанции.



С оценкой текущей ситуации и основных проблем ЖКХ в рассматриваемой сфере согласиться трудно. В проекте названы такие проблемы, как отсутствие сформированного института собственников жилья, низкая мотивация эффективного управления, ответственности и заинтересованности в результате, отсутствие сформированной культуры потребления и оплаты жилищно-коммунальных услуг, неактуальность существующих технических норм и правил. Но, забегаая вперед, скажу, что меры по устранению этих проблем в Стратегии не намечены.

Такие проблемы в жилищной сфере, как сложность процедур созыва и проведения общих собраний собственников, избыточное регулирование оформления результатов собраний, отстранение собственников помещений в МКД от ответственности за состояние общего имущества, переложение ответственность за это на организации, управляющие МКД, подмена органами власти собственников помещений в МКД в вопросах контроля за состоянием общего имущества,

доминирование системы жалоб и предписаний контрольно-надзорных органов, неумение управляющих организаций готовить и предлагать собственникам необходимый перечень услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту и экономически обоснованную соразмерную заказанным работам плату, повсеместное применение муниципальных виртуальных фиксированных ставок платы и др. проблемы — в проекте Стратегии не указаны.

Основная цель в рассматриваемом тексте Стратегии сформулирована, как «обеспечить предоставление гражданам Российской Федерации доступных и качественных жилищных и коммунальных услуг». Это достаточно общие слова. **Представляется более правильной целью — кардинальное улучшение технического состояния МКД, повышение их энергоэффективности и уровня комфортности за счет ответственного управления общим имуществом собственниками и привлеченными профессиональными исполнителями или созданными объединениями собственников.**

Почему ключевые задачи реализации Стратегии в проекте не охватывали сферу управления многоквартирными домами? Представляется, что для устранения имеющихся проблем, как минимум, необходимо обозначить такие задачи, как:

- создание условий для повышения активности и ответственности собственников, повышения их роли как коллективного заказчика профессиональных услуг и работ на рынке;
- создание условий для развития конкуренции на рынке услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту МКД, повышению качества оказываемых услуг и выполняемых работ;
- создание условий для привлечения инвестиций в капитальный ремонт и энергоэффективную модернизацию МКД.

По данным ГИС ЖКХ на 31 декабря 2018 г. к началу 2019 г. выдано и действует 17 995 лицензий управляющих организаций.

В тексте Стратегии одной из основных проблем направления «Управление жильем» названо недовольство граждан качеством услуг по содержанию общего имущества. Наверное, это считается проблемой потому, что от граждан поступает много жалоб в органы государственной власти, органы местного самоуправления, приемные региональных центров общественного контро-

ля в сфере ЖКХ. Конечно, чиновникам получать жалобы и обращения не очень нравится. Жалоб много несмотря на наличие органов государственного жилищного надзора, введение в 2015 г. лицензирования деятельности управляющих организаций. Но эта проблема — следствие, а не причина. А причины представляются следующими: собственники помещений в МКД не являются полноценным коллективным заказчиком услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества, не имеют правосубъектности, у них нет возможности аккумулировать свои платежи в качестве общих денежных средств на общем счете для оплаты услуг и работ по факту их исполнения с учетом своевременности и качества, они не могут без чрезмерных усилий принимать решения на своих общих собраниях, в частности, по внесению изменений или расторжению договоров управления МКД. К сожалению, в Стратегии не предусматриваются меры по устранению этих причин.

В проекте Стратегии указано, что «отсутствие у МКД статуса субъекта¹ собственности исключает возможность полноценно распоряжаться и использовать общее имущество, снижает ответственность собственников за содержание дома и лишает их потенциальных доходов, не обеспечивает надлежащих гарантий безопасности». Казалось бы, стоит только придать МКД статус объекта недвижимости, как все станет хорошо.

В Гражданском кодексе Российской Федерации с 1995 г. реализована концепция индивидуальной собственности на помещения в МКД и общей собственности на общее имущество, а институт кондоминиума, включающего, в частности, МКД, отсутствует. Предпосылок и шансов поменять эту концепцию, видимо, нет. В каком виде в Стратегии видится ревизия норм ГК РФ в отношении принадлежности многоквартирного дома, как объекта недвижимости? Ответа в Стратегии — нет.

Будут ли просто в составе кондоминиума перечислены помещения, находящиеся в индивидуальной собственности, земельный участок и другое общее имущество? Как было в комплексе недвижимого имущества в кондоминиуме в Федеральном законе от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (эта конструкция экономически и юридически от существующей в России содержательно почти не отличается).

¹ Почему субъекта, когда дом — это имущество, объект?

Или как в Финляндии будет предложена система квартирных акционерных обществ (КАО), которые владеют многоквартирным домом и зачастую также земельным участком под ним, а в собственности «владельца квартиры» находятся акции, которые дают ему право на владение определенной квартирой? Или как у нас были «дома ЖСК» с паями в частной собственности? У этих вариантов есть очень много положительных сторон, в частности, в ЖСК или КАО — единый субъект владения домом, но их проходимость — минимальна.

Хотя многоквартирный дом сегодня не имеет статуса объекта недвижимости (объекта гражданского оборота), но государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на общее имущество, как на принадлежность главной вещи — квартиры, производились² и производятся³. В абсолютном большинстве МКД в России имеется многосубъектная долевая собственность на общее имущество. Конструкция действующего института общего имущества в МКД предусматривает права собственников помещений владеть и пользоваться общим имуществом в доме, передавать их в пользование иным лицам и не является причиной низкой ответственности собственников за содержание дома.

Стратегия в качестве проблемы указывает «нехватку рыночных стимулов для частных управляющих организаций»: «зачастую плата за управление МКД, содержание и обслуживание общего имущества устанавливаются без учёта реальных издержек». Думаю, что рыночных стимулов при правильной организации отношений по управлению многоквартирным домом достаточно. А намеренно заниженные размеры платы за содержание предлагаются управляющими организациями как мера, влияющая на выбор общим собранием собственников помещений в доме управляющей организации, претендующей на переход к ней под управление дома. Такая, на первый взгляд, «невыгодность» компенсируется в последующем отсутствием контроля со стороны собственников помещений за выполнением управляющей организацией обязательств по соблюдению качества, перечня, материалов и периодичности выполняемых услуг и работ, возможности на следующий

срок обратиться в орган местного самоуправления за установлением для дома муниципальных ставок.

Проблема шире. В ряде случаев установленные как общими собраниями, так и органами местного самоуправления по результатам открытых конкурсов размеры платы за содержание общего имущества являются недостаточными (особенно в случае управления МКД с износом более 70%). При этом собственники помещений, не принимая необходимых решений, поодиночке обращаются с заявлениями в органы государственного жилищного надзора, которые необоснованно возлагают на управляющие организации требования по осуществлению полного перечня работ, предусмотренных соответствующими нормативными актами. Такие предписания не основываются на обязательствах управляющих организаций по согласованным договорам управления МКД, не подкреплены ни заказом необходимых услуг и работ, ни адекватным размером платы. Практически такая же ситуация имеется в отношении ТСЖ и жилищных кооперативов.

Представляется, что этот блок нужно формулировать в Стратегии не просто взывая к публичному регулированию и к ограничению размера платы, а исходя из рыночных начал экономики многоквартирного дома. **Нехватка у управляющих организаций средств на надлежащее содержание дома и выполнение всех установленных требований вследствие отсутствия в договорах управления МКД условий о порядке определения размера платы за содержание жилого помещения на весь срок действия договора (о стоимости плановых и внеплановых услуг и работ, об индексации), применение муниципальных ставок для виртуальных домов, отсутствие продуманного перечня услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества в конкретных МКД, отказ собственников от принятия предлагаемых решений о дополнительных расходах на содержание общего имущества (например, на устранение аварий, модернизацию общего имущества) — главные причины несбалансированности потребностей конкретного дома**

² Статья 23 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

³ Части 4 и 5 статьи 40, часть 1 статьи 42 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

в содержании и ремонте и возможностей управляющих организаций.

Блок Стратегии по оплате расходов на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества нужно координировать с блоком об ответственности собственников. Сложилась правовая творческая и правоприменительная практика отстранения собственников помещений от ответственности за состояние общего имущества. Такая ответственность сегодня лежит на УО, ТСЖ, жилищных кооперативах и на государстве, которое осуществляет лицензирование УО, а также в случае, если собственники МКД не принимают решения, выбирает УО на открытых конкурсах и утверждает по результатам конкурсов размер платы за содержание жилого помещения, контролирует деятельность УО и техническое состояние МКД. А отказ собственников от принятия решений о дополнительных расходах на содержание общего имущества и, как следствие, нехватка у управляющей организации средств на содержание дома не влекут для собственников никаких последствий.

Именно такое регулирование в совокупности с неадекватными размерами административных санкций делает сферу управления многоквартирными домами не привлекательной для частного бизнеса, особенно малого и среднего, который мог бы действительно обеспечить реальную конкуренцию на рынке, а значит, разнообразие предложений по качеству и цене. капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

В Стратегии нужен набор мер по созданию экономических условий для повышения качества состояния многоквартирных домов, повышения ответственности собственников помещений.

В абсолютном большинстве МКД имеется много субъектная долевая собственность на общее имущество. Это влечет необходимость принятия собственниками помещений совместных решений по вопросам управления домами на своих общих собраниях. Но процедуры созыва и про-

ведения таких собраний сильно осложнены. Формат данной статьи, к сожалению, не позволяет более подробно остановиться на таком важном блоке, как **совершенствование подходов по упрощению процедур созыва и проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме.**

Этот и многие другие аспекты управления многоквартирными домами, в том числе альтернативная целевая модель рынка управления МКД, способствующая стабильному развитию этой сферы и росту качества жилищно-коммунальных услуг более подробно изложены в подготовленной группой экспертов альтернативной редакции Стратегии. Она размещена на сайте Ассоциации «ЖКХ и Городская среда» на странице в интернете: <https://www.gkhrazvitie.ru/tape/news/2020/01/strategiya-2035/>.

Следует также напомнить читателям, что параллельно с подготовкой к утверждению Правительством Российской Федерации Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2035 года Минстрой России взаимодействует с рабочей группой по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Эта рабочая группа сформирована при Правительстве РФ вместе с другими 40 рабочими группами для подготовки предложений по реформе контрольно-надзорной деятельности. В частности, предполагается подготовка законопроектов и принятие постановлений, которые установят новое регулирование сферы ЖКХ, включая, естественно, и управление многоквартирными домами. Это новое регулирование должно вступить в силу с 1 января 2021 года. С текущей информацией по деятельности данной рабочей группы можно ознакомиться по ссылке: <https://www.gkhrazvitie.ru/tape/news/2020/01/rabochaya-gruppa-po-regulyatornoi-gilotine/>. Скоро рабочая группа будет рассматривать последнюю редакцию проекта Стратегии, которую Минстрой России обещал представить.