

Экспертное мнение И. Генцлер, Т. Лыковой

Снижение уровня сбора платежей граждан за жилое помещение и коммунальные услуги в связи с «корона-кризисом»

В начале апреля представители управляющих организаций заявили о «катастрофическом» снижении поступлений платы за жилищно-коммунальные услуги и необходимости в связи с этим оказания поддержки предприятиям отрасли¹. Эта оценка отражала одномоментную ситуацию, когда срок внесения платы гражданами за жилое помещение и коммунальные услуги за март 2020 года фактически совпал с первой неделей самоизоляции граждан. Как оказалось, внесение платежей растянулось на весь месяц по мере того, как граждане адаптировались к изменившимся условиям жизни. 23 апреля 2020 г. Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации В.В. Якушев в интервью телеканалу РБК² заявил, что с введением режима самоизоляции в России собираемость платежей населения за жилищно-коммунальные услуги упала примерно на 30% (по отношению к февралю 2020 года), имея в виду оплату услуг за март по платежным квитанциям, которые пришли в апреле. При этом Министр, по его словам, рассчитывает на то, что в следующем месяце ситуация с недосбором не будет такой критичной.

Эксперты Института экономики города оценили риск падения платежей в связи с кризисом, вызванным пандемией COVID-19.

Насколько сильно экономические кризисы влияют на собираемость платежей за ЖКУ?

Статистические данные за последние десять лет свидетельствуют о том, что уровень собираемости платежей населения за жилищно-коммунальные услуги достаточно стабилен и в целом по Российской Федерации находится на уровне 93-95% от начислений (рисунок 1). Экономические кризисы 2008 – 2009 и 2014 – 2015 годов привели к снижению уровня сбора платежей за жилищно-коммунальные услуги в целом в следующий за указанными периодами год примерно на 0,7-1,9 процентных

¹ <https://iz.ru/998284/mariia-perevoshchikova/krupnaia-utechka-uk-predupredili-vlasti-o-massovykh-dolgakh-za-uslugi-zhkkh>
https://roskvtal.ru/devatelnost-uk/11538/kak-uo-povysit-platyezhnuyu-disciplinu-v-usloviyah-obschey-samoizolyacii?utm_source=email&email=irina.gentsler@gmail.com&utm_medium=email&key=yGBZJ6Mot06taSmy6DFe&utm_campaign=2020_05_08_win_for_portalsubscribers&utm_term=irina.gentsler@gmail.com

² <https://www.rbc.ru/business/23/04/2020/5ea114ea9a794767b293626f>

пункта. Это не позволяет говорить о «катастрофических» последствиях этих кризисов на платежи граждан за жилищные и коммунальные услуги. Однако, следует отметить, что в 2008 – 2009 и 2014 – 2015 годах не было падения среднедушевых доходов (см. таблицу 1). А в период, когда доходы населения практически перестали расти (2016-2018 гг.) уровень оплаты ЖКУ даже повысился.



Рисунок 1 - Уровень платежей населения за жилищно-коммунальные услуги в 2008 – 2018 гг. (в процентах от начисленных платежей)

Источник: данные форм статистического наблюдения 22-ЖКХ

Достаточно высокая платежная дисциплина населения, возможно, связана не только с осознаваемой ценностью жилищно-коммунальных услуг, но и в целом с их общей стоимостной доступностью для большинства домохозяйств, о чем свидетельствует небольшая доля расходов на ЖКУ в потребительских расходах домохозяйств в 2008 – 2019 гг.: 10 - 11% (см. таблицу 1). Кроме того, существующая система адресной поддержки в оплате жилищно-коммунальных услуг (субсидии) помогает платить тем, чей уровень доходов не позволяет полностью оплачивать жилищно-коммунальные услуги самостоятельно (немаловажно, что возможность получения субсидии связана с отсутствием задолженности или заключением соглашения о ее погашении).

Таблица 1 – Отдельные социально-экономические характеристики населения Российской Федерации в 2008 – 2020 гг. по данным Федеральной службы государственной статистики (<https://www.gks.ru>)

		2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. ³	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. ⁴	I квартал 2020 г. ⁵
Среднедушевые денежные доходы населения по Российской Федерации	рублей в месяц	14863,6	16895,0	18958,4	20780,0	23221,1	25684,4	27412,4	30254,4	30865,0	31896,5	33178,1	35249,3	31245,9
	в % к предыдущему периоду	118,5	113,7	112,6	109,6	111,0	111,7	106,7	111,2	102,0	103,3	104,0	106,2	76,0
Численность безработных в среднем за год, тыс. человек ⁶		4697,0	6283,7	5544,2	4922,4	4130,7	4137,4	3889,4	4263,9	4243,5	3966,5	3657,0	3461,2	нд
Уровень безработицы, в среднем за год, в % ⁷		6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6	5,5	5,2	4,8	4,6	4,7 ⁸
Денежные расходы населения, в среднем на члена домашнего хозяйства; рублей в месяц ⁹		10335,3	10737,4	12688,0	14432,0	16062,5	18089,9	19447,2	19293,3	20583,5	21220,9	22926,4	нд	
Потребительские расходы на ЖКУ, топливо ¹⁰	в среднем на члена домашнего хозяйства; рублей в месяц	853,2	937,4	1142,2	1281,8	1372,1	1435,1	1511,6	15891,6	1815,9	1834,7	1939,0	нд	
	в % к сумме расходов	10,4	10,8	11,3	11,4	10,9	10,5	10,3	10,8	11,3	10,9	9,9	нд	

³ Начиная с 2013 г. приведены среднедушевые денежные доходы населения, рассчитанные Росстатом в соответствии с Методологическими положениями по расчету показателей денежных доходов и расходов населения, утвержденными приказом Росстата от 02.07.2014 № 465 с изменениями от 20.11.2018 №680 (новая методика)

⁴ Предварительные данные

⁵ Предварительные данные

⁶ По данным выборочных обследований рабочей силы

⁷ Отношение численности безработных к численности рабочей силы (занятых и безработных), рассчитанное в процентах; по данным выборочных обследований рабочей силы

⁸ Март 2020 г., по методологии Международной организации труда

⁹ По данным выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств

¹⁰ По данным выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г. ³	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. ⁴	I квартал 2020 г. ⁵
Получили субсидии на оплату ЖКУ, млн. семей	4,09	4,27	3,76	3,74	3,76	3,55	3,39	3,35	3,34	3,19	3,04	3,00	
Удельный вес семей, пользующихся субсидиями, в общем числе семей, %	7,9	8,3	7,3	7,2	6,9	6,4	6,1	6,0	6,0	5,7	5,4	5,3	
Сумма начисленных субсидий, млрд. руб.	43,7	52,9	55,7	58,2	56,6	59,1	59,66	62,72	68,76	70,32	68,73	70,75	
Среднемесячный размер субсидий на семью, руб.	668	809	896	1029	1013	1096	1157	1241	1372	1456	1483	1590	

Уровень сбора платежей за жилищно-коммунальные услуги имеет региональную дифференциацию (см. рисунок 2, таблицу 2). В существенной части регионов этот показатель выше общероссийского. По данным за 2018 год¹¹, более 98% составляют сборы в г. Санкт-Петербурге, Астраханской, Белгородской, Ростовской областях, Ставропольском, Краснодарском краях и Республике Татарстан. На снижение среднероссийского показателя влияет существенно более низкий уровень собираемости платежей за ЖКУ в республиках Северо-Кавказского федерального округа (31,7-80,1%).

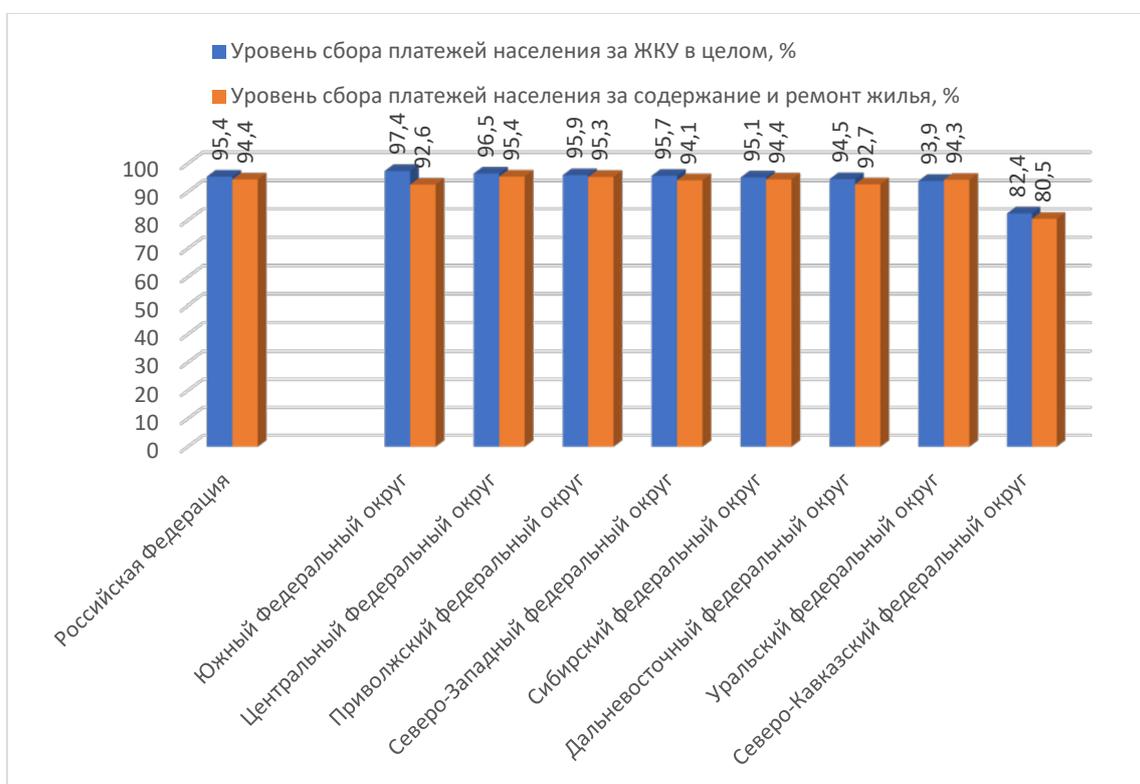


Рисунок 2 - Уровень сбора платежей населения за жилищно-коммунальные услуги в 2018 году по федеральным округам (в процентах от начисленных платежей)

Источник: данные форм статистического наблюдения 22-ЖКХ

¹¹ Статистические данные за 2019 г. будут доступны для анализа в 3 квартале 2020 г.

Таблица 2 - Уровень сбора платежей населения за жилищно-коммунальные услуги в 2018 году по отдельным субъектам Российской Федерации (в процентах от начисленных платежей)

Субъекты Российской Федерации	Уровень сбора платежей населения за жилищно-коммунальные услуги в 2018 году, в % от начисленных платежей, в т.ч.:	
	за ЖКУ в целом	за жилищные услуги
Российская Федерация	95,4	94,4
Субъекты Российской Федерации с наиболее высоким уровнем оплаты ЖКУ		
Астраханская область	102	87,3
Санкт-Петербург	100,5	96,5
Белгородская область	99	98,6
Ставропольский край	98,4	94,4
Краснодарский край	98,4	93,4
Республика Татарстан	98,1	96,4
Ростовская область	98,1	93,1
Субъекты Российской Федерации с наиболее низким уровнем оплаты ЖКУ		
Республика Северная Осетия - Алания	80,1	52,6
Чеченская Республика	76,7	84
Кабардино-Балкарская Республика	74,5	58,4
Республика Дагестан	60,9	59
Республика Ингушетия	31,7	46,9

Источник: данные форм статистического наблюдения 22-ЖКХ

Данные статистики свидетельствуют о том, что в течение последних десяти лет уровень собираемости платежей за жилищные услуги был всегда ниже, чем за жилищно-коммунальные услуги в целом (исключение – 2013 год; см. рисунок 1). На наш взгляд, это может объясняться неудовлетворенностью граждан услугами управляющих организаций. Например, об этом говорит резкое падение сбора платежей за содержание жилья в 2015 году, когда было введено лицензирование управляющих организаций. Необходимость лицензирования широко обсуждалась как мера для «удаления с рынка недобросовестности управляющих организаций», что создавало общий негативный имидж управляющих организаций в глазах потребителей. Процесс лицензирования привел к «переделу» рынка услуг управления в российских городах, когда во многих домах сменялись управляющие организации, переформлились их отношения с собственниками, которые зачастую получали двойные квитанции и не знали,

кому надо платить. Поэтому низкий уровень платежей за содержание жилья в 2015 году, на наш взгляд, вызван по большей мере не экономическими причинами, а регуляторными изменениями.

В целом, сложившаяся в предыдущие годы тенденция позволяет предположить, что уровень сбора платежей за коммунальные услуги в текущей ситуации будет выше, чем за услуги управляющих организаций. Положительным фактором в отношении сбора платежей за услуги коммунальных предприятий может также быть переход на прямые договоры собственников помещений в многоквартирных домах с ресурсоснабжающими организациями, позволяющий разделить платежи за коммунальные и жилищные услуги (в том числе заплатить за коммунальные услуги и не заплатить за жилищные). С другой стороны, обсуждения с представителями собственников помещений в домах показывают, что в качестве фактора снижения собираемости платежей за услуги и работы по управлению и содержанию общего имущества в многоквартирных домах может стать неудовлетворенность собственников деятельностью управляющих организаций по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности в домах, а также отсутствие взаимодействия с оказавшимися в тяжелых условиях самоизоляции гражданами.

В целом, если судить по предыдущим кризисам, статистика не дает оснований ожидать «катастрофического» падения платежей граждан за жилищные и коммунальные услуги в условиях сегодняшнего кризиса. В большинстве своем российские граждане дисциплинированные и добросовестные плательщики. Однако, зарождающийся кризис неплатежей имеет свои отличительные особенности и причины, которые могут увеличить риск существенного повышения неплатежей по сравнению с предыдущими кризисами.

Влияние особенностей кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на уровень сбора платежей за ЖКУ

Кризис, вызванный пандемией COVID-19, имеет свои особенности, отличающие его от экономических кризисов 2008 – 2009 годов и 2014 – 2015 годов, которые могут негативно сказаться на уровне сбора платежей за ЖКУ. Кроме того, некоторые антикризисные меры в конечном итоге также могут иметь неожиданные отрицательные последствия. К числу таких особенностей относятся следующие:

- у значительной части населения ожидается снижение доходов на неопределенный срок в связи с потерей работы или приостановкой работы организаций, за исключением жизнеобеспечивающих и непрерывных производств;
- режим самоизоляции создал трудности с внесением платежей для той части граждан, которые традиционно делали это наличными и не имеют возможности воспользоваться онлайн сервисами;
- впервые Правительство своим постановлением¹² освободило граждан - потребителей услуг ЖКХ от ответственности за неоплату жилого помещения, коммунальных услуг, взносов на капитальный ремонт на достаточно длительный период (с апреля по декабрь 2020 г.).

В конце апреля стало очевидно, что все эти особенности вместе действительно привели к снижению уровня поступления платежей за ЖКУ за март, хотя и не так значительно, как это оценивалось на начало апреля.

По сведениям НП «ЖКХ Контроль», которое на основе информации от своих региональных участников ведёт мониторинг проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства, порожденных пандемией и экономическим кризисом¹³, падение собираемости платежей в сравнении с докризисным периодом колеблется от 5% (Орловская, Тамбовская области) до 20-25% (Липецкая область, Республика Адыгея). Исключением можно

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 424 «Об особенностях предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»

¹³ <http://gkhkontrol.ru/2020/04/63411>

считать регионы Дальнего Востока, где сборы упали заметно сильнее (25-30% в Забайкальском крае, 28% за коммунальные услуги и 35% за жилищные услуги в Приморском крае). Ниже всего, по сведениям экспертов НП «ЖКХ Контроль», собираемость платежей у операторов по обращению с твёрдыми коммунальными отходами (ТКО). Причиной этого называется, в том числе представителями региональных операторов, тот факт, что отдельные платежи за обращение с ТКО еще не стали для части граждан привычными, а размер платы все еще вызывает недовольство (собираемость платежей за обращение с ТКО в 2019 – начале 2020 года была ниже, чем за коммунальные услуги).

Меры для обеспечения возможности оплаты гражданами жилищно-коммунальных услуг

Наиболее важной причиной возможного падения уровня сбора платежей граждан за жилищные и коммунальные услуги, конечно, является прогнозируемое снижение доходов у значительной части домохозяйств. И самым действенным способом преодоления этой проблемы (не считая, конечно, мер по скорейшему восстановлению экономики в целом), на наш взгляд, является усиление мер адресной поддержки граждан при оплате ЖКУ. Необходимо обеспечить равное право граждан на получение субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на территории страны и возможность ее получения непосредственно в период падения доходов. Фонд «Институт экономики города» направил свои предложения по этому вопросу¹⁴ в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Минстрой России на днях объявил¹⁵, что направил предложения в правительство о снижении максимально допустимой доли расходов граждан на оплату услуг ЖКХ в доходе семьи с 22% до 15%. По данным Минстроя, сейчас этот стандарт установлен на максимальном уровне - 22% в 58 регионах; в 24 регионах он варьируется в пределах от 15 до 21% и только в

¹⁴ <http://www.urbanomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/oplata-zhilogo-pomeshcheniya-i-kommunalnyh-uslug-v-usloviyah>

¹⁵ <https://www.rbc.ru/society/12/05/2020/5eba26c99a79472cc6099bb6>

трех регионах составляет величину менее 15%. Совокупный объем расходов региональных бюджетов на предоставление субсидий на оплату ЖКУ (финансирование таких субсидий является полномочием субъектов федерации) в 2019 году составил 70,75 млрд рублей (см. таблицу 1).

Федеральный бюджет не помогает регионам нести расходы по поддержке граждан при оплате жилищно-коммунальных услуг. Именно с этим связано то, что в большинстве регионов установлен высокий уровень максимальной доли расходов граждан на оплату ЖКУ в семейном доходе, что, в свою очередь, сказывается на том, что доля семей, получающих субсидию, невелика (5,3% семей в 2019 году), а размер субсидии достаточно низкий (в среднем 1590 рублей в месяц на семью).

Считаем, что для усиления поддержки граждан при оплате ЖКУ правительство должно не просто установить пониженную планку максимальной доли расходов граждан на ЖКУ в семейном доходе, но и предоставить регионам из федерального бюджета средства для компенсации такого федерального мандата. В этом случае можно ожидать, что все нуждающиеся в государственной поддержке получат ее и смогут оплачивать услуги жилищных и коммунальных организаций, что предотвратит кризис неплатежей в секторе ЖКХ.

Вторая возможная причина падения уровня сбора платежей за услуги ЖКХ – отсутствие возможности у значительной части потребителей оплатить услуги наличными, носит скорее «технический» характер. И эта проблема уже поддается решению. Органы власти принимают меры к расширению сервисов по оплате услуг ЖКХ на официальных порталах и разъясняют гражданам, как можно оплатить услуги, не выходя из дома¹⁶. Сами коммунальные и жилищные организации обучают своих потребителей пользоваться онлайн-сервисами, предлагают услугу «Оплата ЖКУ на дому»,

¹⁶ См. например, https://www.mos.ru/news/item/72236073/?onsite_molding=3
http://balashiha.ru/press_center/anonses/zhitelyam-balashikhi-rasskazali-kak-zaplatit-za-zhku-ne-narushaya-samoizolyatsiyu/

проводят акции «Помогите близким с оплатой ЖКХ онлайн» и др.¹⁷. Поэтому нет сомнений, что сложности в связи с привычкой граждан платить только наличными или с отсутствием возможностей для оплаты онлайн будут быстро преодолены. Более того, уже очевиден положительный эффект кризиса – быстрое вовлечение значительной части населения в пользование онлайн-технологиями, в том числе в сфере ЖКХ.

При срочной реализации вышеуказанных мер можно предположить, что, хотя уровень сбора платежей за апрель, которые должны вноситься до 10 мая, будет оставаться все еще пониженным в сравнении с докризисным периодом, но платежи граждан за жилищно-коммунальные услуги, оказанные в мае и июне (и оплачиваемые соответственно в июне и июле), будут приближаться к обычному уровню.

Дезинформация как фактор снижения уровня платежей

Нельзя не отметить негативный вклад средств массовой информации, в искаженном виде представивших населению смысл постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля № 424 «Об особенностях предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов». Данным постановлением было приостановлено до конца 2020 года право организаций ЖКХ начислять пени, штрафы собственникам и пользователям жилых помещений за несвоевременную и (или) неполную оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Между тем, многие СМИ представили данную меру не как смягчение для граждан последствий невозможности в срок и в полном объеме оплатить услуги, а как разрешение гражданам не платить за ЖКУ до конца года, а то и вовсе как освобождение жителей от платежей за жилищно-коммунальные услуги¹⁸.

¹⁷ См, например, <https://www.dgkh-kr.ru/news/2320.html>

¹⁸ Например, Лента.ру: «Россиянам из-за коронавируса облегчат плату за услуги ЖКХ» <https://lenta.ru/news/2020/04/02/senn/>, Дни.ру: «Оплату ЖКХ отменят из-за коронавируса? Россиянам сообщили радостную новость» <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fdni.ru%2Feconomy%2F2020%2F3%2F25%2F445955.html>, Каспий Инфо: «Россияне предлагают освободить от оплаты ЖКХ в связи с коронавирусом» <https://kaspyinfo.ru/rossijan-predlagajut-osvobodit-ot-oplaty-zhkh-v-svjazi-s-koronavirusom/>, ПРОНедра: «ЖКХ:

К сожалению, в результате такой трактовки часть граждан восприняла принятые Правительством России меры как легальную отсрочку платежей. При этом показатели собираемости платежей за март свидетельствуют, что все же, к счастью, таких граждан оказалось не так много. Тем не менее, требуется как уточнение самой формулировки антикризисной меры в постановлении Правительства (освобождение от ответственности не должно распространяться на неоплату услуг в период до кризиса), так и серьезная работа по правильному разъяснению этой меры населению. У граждан не должна возникать иллюзия, что за получаемые жилищные и коммунальные услуги можно не платить, если обеспечена возможность оплаты.

А что же со «злостными неплательщиками»?

Острую реакцию представителей коммунальных и жилищных организаций на решение правительства освободить граждан - потребителей ЖКУ в период кризиса от штрафных санкций за неоплату жилого помещения и коммунальных услуг можно объяснить большими трудностями взыскания долгов. Эта мера «на руку», прежде всего, тем, кто и до кризиса не платил за ЖКУ годами, потому что в принятой формулировке постановления с них до конца года нельзя требовать оплату и взыскивать неустойку за неоплату коммунальных услуг, взыскивать неустойку за неоплату жилого помещения, в том числе и в предшествующий кризису период. Большая часть должников могла бы платить, но не делает этого, потому что масса лазеек в регулировании позволяет им избежать серьезных последствий. Существующая система слабой ответственности позволяет недобросовестным потребителям фактически безнаказанно не платить за жилищные и коммунальные услуги годами. Предоставленные сегодня льготы еще более способствуют такому поведению. К счастью, доля тех, кто пользуется услугами ЖКХ и вполне осознанно не платит за них, сравнительно невелика – по оценкам, не более 5%.

за какие услуги можно не платить во время карантина из-за коронавируса?» <https://pronedra.ru/zhkx-za-kakie-uslugi-mozhno-ne-platit-iz-za-koronavirusa-465223.html>, СВПресса: «Отменят ли квартплату на время коронавируса? Если эпидемия затянется до конца года, то коммунальные платежи станут не актуальны» <https://svpressa.ru/society/article/260718/>, и многие другие.

С другой стороны, большинство добросовестных потребителей до сих пор платили не под угрозой штрафных санкций. Но если часть из них посчитает, что есть разрешение правительства не платить за ЖКУ, то число должников и объем задолженности может заметно увеличиться, а убытки исполнителей услуг будет трудно возместить.

Все управляющие организации, большинство ТСЖ и кооперативов имеют малоуспешный опыт взыскания задолженности со «злостных» неплательщиков. Издержки судебного решения проблемы и низкая результативность исполнения судебных решений все чаще заставляют исполнителей услуг закрывать глаза на отдельных перманентных должников. Но если это могут позволить себе организации с большим оборотом, перекладывая недополученные доходы на добросовестных потребителей, то малый бизнес, товарищества собственников жилья и кооперативы оказываются в очень уязвимом положении.

Отсутствие эффективных мер взыскания задолженности за жилищные и коммунальные услуги – давно известная проблема. И решения ее известны, в том числе из опыта других стран. Такие решения предусматривают, например, переход долга по оплате услуг ЖКХ на нового собственника при продаже жилого помещения. Есть и более радикальные меры – возможность регистрации кредитором (кредиторами) залога помещения собственника-должника в обеспечение неисполненных обязательств по оплате оказанных услуг, а в случае непогашения долга в установленный срок – последующая продажа помещения по решению суда и погашение задолженности за счет средств от продажи; возможность по решению общего собрания собственников в доме предъявить требование собственнику-должнику об отчуждении принадлежащего ему помещения, а в случае неисполнения собственником требования общего собрания – обращение в суд с иском о принудительном отчуждении помещения.

Вот только все попытки внести изменения в российское законодательство, приводящие к серьезным последствиям для должников,

которые имеют финансовые возможности для оплаты жилищно-коммунальных услуг, терпят крах, поскольку рассматриваются как непопулярные «антисоциальные» меры. Защита недобросовестного меньшинства фактически преобладает сегодня над интересами добросовестного большинства собственников в одном многоквартирном доме.

Таким образом, считаем, что в условиях серьезных трудностей, вызванных корона-кризисом, с одной стороны, необходимо усилить поддержку в оплате услуг ЖКХ граждан с низкими доходами, а с другой стороны - повысить ответственность недобросовестных потребителей ЖКУ за многолетние неплатежи, в том числе в текущий период.