

Заключение

Фонда «Институт экономики города» на проект Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года

Проект Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года (далее – проект Стратегии) разработан для определения целей и задач государственной политики в жилищно-коммунальной сфере с учетом результатов реализации Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации до 2020 года (далее – Стратегия-2020).

Проект Стратегии содержит общие положения, описание текущей ситуации, основных проблем жилищно-коммунальной сферы (далее также - ЖКХ), цели, задачи и сценарии реализации Стратегии и основные направления реализации Стратегии по основным видам и направлениям экономической деятельности.

Проект Стратегии относит к сфере жилищно-коммунального хозяйства следующие виды экономической деятельности и направления: управление многоквартирными домами, капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах; осуществление регулируемых видов деятельности в сфере поставки коммунальных ресурсов (предоставления коммунальных услуг) – теплоснабжения, горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, электро- и газоснабжения.

По проекту Стратегии имеются следующие замечания и предложения.

1. Замечания по цели разработки проекта Стратегии

Цели разработки проекта Стратегии, указанные в разделе 1 «Общие положения», кардинально отличаются от целей разработки Стратегии-2020. Так, Стратегия-2020 была разработана в целях определения основных приоритетов, среднесрочных целей и задач государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также формирования у участников правоотношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, инвесторов, потребителей ресурсов и жилищно-коммунальных услуг единых ориентиров и ожиданий относительно направлений и перспектив развития жилищно-коммунального хозяйства.

В проекте Стратегии указано, что она разработана в целях обеспечения реализации ряда документов стратегического планирования, включая Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Стратегию экономической безопасности Российской Федерации, а также «призвана консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, ресурсоснабжающих организаций, лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональных операторов капитального ремонта многоквартирных домов, собственников и пользователей помещений в многоквартирных домах и жилых домов, отраслевых ассоциаций и иных профессиональных и общественных объединений по созданию благоприятных условий для реализации целей и задач Российской Федерации в жилищной и коммунальной сферах.». Представляется, что целью разработки стратегии не может быть просто реализация других стратегических документов или консолидация усилий всех указанных органов и лиц.

В силу указанного считаем, что в проекте Стратегии не сформулирована четкая и понятная цель подготовки проекта Стратегии (можно предположить, что такой целью является предъявление государственной политики в сфере ЖКХ).

2. Замечания по слабой координации проекта Стратегии с другими документами, связанными с государственной политикой в сфере ЖКХ

Необходимо отметить, что хотя в проекте Стратегии указывается на ее связь со Стратегией развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030 года и национальным проектом «Жилье и городская среда», координация проекта Стратегии с указанными документами недостаточна. Так, национальным проектом «Жилье и городская среда» предусмотрено увеличение ввода жилья к 2024 году до 120 млн кв. м. При этом в проекте Стратегии без внимания остался вопрос обеспечения коммунальной инфраструктурой таких больших объемов жилищного строительства. С другой стороны, следует отметить, что данный вопрос не был отражен и в Стратегии развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030 г. с аргументацией, что этот вопрос будет отражен в проекте Стратегии ЖКХ.

С другой стороны, во всех 3 указанных документах, в том числе в проекте Стратегии, отражена задача ликвидации аварийного жилищного фонда. Представляется, что данная задача в стратегической постановке более уместна в Стратегией развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030 года (как напрямую связанная с новым строительством, в том числе как с жилищным строительством для переселения граждан, так и со строительством в целях преобразования освобожденной территории), а в более среднесрочной постановке – в национальном проекте. При этом в проекте Стратегии не отражена более уместная в таком документе задача *по предотвращению образования аварийного жилищного фонда* (в том числе путем повышения качества текущего содержания и своевременного проведения капитального ремонта) и целевой индикатор снижения уровня физического износа жилищного фонда.

В настоящее время ФАС России и Минэкономразвития России ведется работа по совершенствованию законодательного регулирования тарифной политики, которая напрямую затрагивает сферу коммунального хозяйства. В проекте Стратегии не прослеживается взаимосвязи с такими наработками.

В конце прошлого года были внесены изменения в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47. Эти изменения установили новые требования к жилому помещению: «Жилое помещение должно быть обеспечено инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, а в газифицированных районах также и газоснабжение). В поселениях и на территории ведения гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд без централизованных инженерных сетей в одно- и двухэтажных зданиях допускается отсутствие водопровода и канализованных уборных.» (п. 12). В настоящее время даже в городах не все многоквартирные дома выше 2 этажей оборудованы указанными инженерными системами. В проекте Стратегии не затрагивается задача их благоустройства такими инженерными системами или последствия неблагоустройства (признание непригодными для проживания?).

3. Замечания к выделенным в проекте Стратегии основным проблемам

В разделе 2 «Текущая ситуация и основные проблемы сферы ЖКХ» указаны 10 проблем, которые разработчики проекта Стратегии считают основными в данной сфере.

В целом, трудно согласиться с тем, как сформулирована большая часть проблем, в том числе потому, что проблемы жилищного и коммунального секторов различаются, а при попытке их объединить, возникает несоответствие реальной ситуации. Например, проблема №3 сформулирована как «Недостаточная эффективность управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций, обусловленная недостатками применяемых методов тарифного регулирования, отсутствием мотивации к снижению затрат, повышению энергоэффективности и внедрению новых технологий». Управляющие многоквартирными домами организации работают в рыночной среде, цены на их услуги не регулируются, следовательно, их низкая эффективность не может объясняться недостатками применяемых методов тарифного регулирования. И у частных организаций вполне достаточно стимулов для снижения затрат и внедрения новых технологий, увеличивающих их прибыль при оказании услуг.

На наш взгляд, не соответствует реальной ситуации и формулировка проблемы № 2 - «Отсутствие сформированного института собственников жилья. Низкая мотивация эффективного управления, ответственности и заинтересованности в результате.». Институт собственников жилья, если под этим понимать приобретение жилья в собственность, сформирован и вполне успешно функционирует. Повсеместное создание советов многоквартирных домов и их взаимодействие с управляющими организациями, обращения в органы власти при невозможности решить вопросы на уровне дома свидетельствуют о значительно возросшей активности собственников и их заинтересованности в эффективном использовании средств, уплачиваемых управляющей организации, и достижении видимых результатов по улучшению состояния многоквартирных домов.

Вызывает недоумение формулировка проблемы № 6 – «Отсутствие сформированной культуры потребления и оплаты жилищно-коммунальных услуг, большой объем накопленной дебиторской и кредиторской задолженности ресурсоснабжающих организаций.». Чем подтверждается и как проявляется отсутствие культуры потребления жилищно-коммунальных услуг? Утверждению об отсутствии культуры оплаты жилищно-коммунальных услуг противоречит приведенный в подразделе 4.3.1 проекта Стратегии со ссылкой на статистические данные показатель уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг - 95,4%.

И аналогичным образом можно прокомментировать формулировки практически каждой проблемы, указанной в разделе 2 проекта Стратегии в перечне основных проблем.

При доработке проекта Стратегии рекомендуется определить проблемы отдельно для жилищного сектора и коммунального сектора, а также более четко сформулировать проблемы исходя из экспертного анализа текущей ситуации. Ведущие экспертные организации и отраслевые эксперты предоставили разработчикам проекта Стратегии результаты анализа ключевых проблем в жилищном и коммунальном секторах.

4. Замечания по постановке стратегической цели

Проект Стратегии определяет основную стратегическую цель как: «обеспечить предоставление гражданам Российской Федерации доступных и качественных жилищных и коммунальных услуг.». Такая цель представляется весьма расплывчатой и неконкретной, она может быть поставлена на любом этапе развития сферы ЖКХ.

Цель стратегии развития должна определять, каким государство хочет видеть жилищный и коммунальный секторы через определенный период (в данном случае, через пятнадцать лет). Будут ли это устойчивые секторы экономики, успешно функционирующие (предоставляющие потребителям адекватные современным требованиям жилищные и коммунальные услуги) без участия или с ограниченным участием государства, или мы идем к возврату доминирующей роли государства в жилищно-коммунальной сфере?

В отличие от рассматриваемого проекта Стратегии Стратегия-2020 достаточно явно определяла цель развития отрасли в сторону рыночной экономики через формирование активных и ответственных собственников помещений в многоквартирных домах и развитие предпринимательства и усиление конкурентной среды; совершенствование системы отношений между собственниками помещений в многоквартирных домах, управляющими организациями и ресурсоснабжающими организациями.

При доработке проекта Стратегии необходимо четко сформулировать стратегические цели развития в жилищном и коммунальном секторах.

5. Замечания по постановке ключевых задач и целевых индикаторов

Поскольку стратегические цели развития в проекте Стратегии фактически не определены, ключевые задачи и целевые индикаторы, указанные в проекте Стратегии, также вызывают много вопросов.

Например, что подразумевается под такой ключевой задачей как «Обеспечение технологической доступности жилищных и коммунальных услуг для всех граждан Российской Федерации на всей территории страны»? Если сегодня жилищно-коммунальные услуги предоставляются не всем гражданам и не на всей территории страны, то целевой индикатор для такой задачи должен быть сформулирован как «доля населения, имеющего доступ к жилищным и коммунальным услугам (или «доля территории страны, на которой обеспечен доступ населения к жилищным и коммунальным услугам», если задача решается по территориальному принципу)». Между тем, целевой индикатор сформулирован как «доля населения, удовлетворенного жилищными условиями и услугами». Такой индикатор не отражает уровень решения указанной в проекте Стратегии задачи и, более того, удовлетворенность жилищными условиями в значительно большей степени связана с обеспеченностью жильем, чем с жилищно-коммунальными услугами. Ни постановка задачи, ни индикатор не учитывают различий в условиях проживания в городских и сельских поселениях, в многоквартирных и индивидуальных жилых домах.

Не определен индикатор для задачи, сформулированной как «Сохранение ценовой доступности жилищных и коммунальных услуг для потребителей, в том числе за счет мер адресной государственной поддержки».

Индикатор «Общая площадь многоквартирных домов, в отношении которых проведен капитальный ремонт в установленный срок в рамках реализации региональных программ капитального ремонта» дает возможность засчитать в исполнение задачи по проведению капитального ремонта общую площадь многоквартирных домов, в которых выполнены одна-две работы, а не весь перечень работ, определенный законодательством.

6. Замечания по разделу проекта Стратегии «Управление многоквартирными домами»

Представляется, что в проекте Стратегии недовольство граждан качеством услуг по содержанию общего имущества ошибочно определено как одна из основных проблем. Между тем, это следствие того, что собственники помещений в многоквартирном доме не являются полноценным коллективным заказчиком услуг и работ по управлению по управлению, содержанию и ремонту общего имущества - у них нет возможности аккумулировать свои платежи в качестве общих денежных средств и оплачивать услуги и работы по факту их исполнения с учетом своевременности и качества. Именно невозможность влиять на ситуацию с управлением общим имуществом, в том числе через распоряжение денежными средствами, что усугубляется отсутствием выбора и значительными трудностями со сменой управляющей организации, являются причиной недовольства большинства активных собственников помещений.

В проекте Стратегии не достаточно полно и точно сформулированы проблемы в сфере управления многоквартирными домами. Так, не отмечено, что законодательством необоснованно ответственность за состояние общего имущества в многоквартирном доме переложена с собственников помещений на организацию, управляющую многоквартирным домом - товарищество собственников жилья (ТСЖ) или жилищный кооператив либо управляющую организацию, в результате обязательства управляющей организации по закону превалируют над договорными обязательствами. Такое регулирование в совокупности с неадекватными административными санкциями делает этот сектор не привлекательным для частного бизнеса, особенно малого и среднего, который мог бы действительно обеспечить реальную конкуренцию на рынке, а значит, разнообразие предложений по качеству и цене.

Также не определена ответственность собственника, не исполняющего обязанность по участию в общих расходах на управление, содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, перед другими собственниками помещений, что нарушает права добросовестных участников общей долевой собственности на общее имущество в многоквартирном доме. Не указано на проблему с заменой управляющей организации по решению общего собрания собственников: реализация решения собственников зависит от действий лицензирующего органа. Собственники также не защищены от недобросовестного поведения управляющей организации, не исполняющей решение собственников об отказе от ее услуг.

Не отмечено отсутствие законодательных требований в отношении управляющих организаций предоставлять неограниченному кругу лиц полную информацию о качестве предлагаемых (предоставляемых) услуг и работ и их стоимости в расчете на единицу измерения услуги, работы. Это создает проблемы в осуществлении собственниками контроля исполнения услуг и работ по договору управления и адекватного определения цены договора, препятствует развитию ценовой конкуренции на рынке.

В проекте Стратегии полностью умалчивается вопрос о лицензировании управляющих организаций. Сохранит ли государство этот административный механизм удаления с рынка частных управляющих организаций или планирует отказаться от него как совершенно неэффективного, с точки зрения повышения профессионального уровня оказания услуг и работ?

Проект Стратегии не дает четкого ответа на вопрос о направлении развития в секторе управления многоквартирными домами - полноценный рынок или возврат к государственно-муниципальному управлению многоквартирными домами?

Проект Стратегии определил основную цель в сфере управления многоквартирными домами как «повышение безопасности и комфорта проживания в МКД, качества услуг по управлению, включая эффективную эксплуатацию и обслуживание внутридомовых коммунальных систем». Но это не цель, а возможный результат, который может быть достигнут разными путями – через создание устойчивой системы эффективного управления многоквартирными домами сообществами собственников помещений, обладающими всей полнотой прав и ответственности и возможностями привлекать для оказания услуг и выполнения работ профессиональных исполнителей на рынке либо через воссоздание системы муниципального (государственного) управления жилищным фондом.

Проект Стратегии предлагает вызывающую много вопросов целевую модель в управлении многоквартирными домами. Во-первых, многоквартирный дом является единым инженерно-строительным объектом и не может быть единым объектом недвижимости в силу того, помещения в нем принадлежат различным собственникам (именно помещения являются объектами недвижимости). Отсутствие у многоквартирного дома статуса «единого объекта недвижимости» на практике не является препятствием для совместного управления собственниками помещений в доме принадлежащим им общим имуществом в многоквартирном доме.

Во-вторых, полностью разделяя эффективность управления многоквартирным домом товариществом собственников недвижимости (ТСН), товариществом собственников жилья (ТСЖ), остается не ясно, каким образом законодательно предполагается обеспечить преобладание ТСН или ТСЖ с автоматическим членством каждого собственника в товариществе как единого способа управления многоквартирными домами, учитывая позицию Конституционного суда о добровольности членства в таких объединениях.

В-третьих, не понятно, что подразумевается под основной функцией профессиональной управляющей организации как «платформы, на которой собственники выбирают квалифицированных аттестованных исполнителей для выполнения работ и услуг по содержанию». И если собственники могут управлять домом самостоятельно, то зачем при этом управляющий должен подтвердить свою профессиональную квалификацию и нести полную ответственность за некачественное управление (ведь управляет не он, а собственники)?

В отношении основных задач, определенных проектом Стратегии в сфере управления многоквартирными домами, необходимо заметить, что вряд ли для управления частным жилищным фондом могут быть использованы «формы государственно-частного партнерства». Также не является задачей государства в рыночном секторе «совершенствование моделей ценообразования», как и установление цены на услуги и работы, предлагаемые на рынке предпринимательскими организациями, что необоснованно предлагает проект Стратегии в отношении услуг и работ, входящих в «базовый пакет». Скорее следует дополнить существующее регулирование деятельности управляющих организаций требованием об установлении цены на каждую услугу и каждую работу, предлагаемую потребителям.

Не оправданным выглядит намерение сформировать условия заключения долгосрочных договоров управления с целью стимулирования долгосрочных инвестиций (в том числе в повышение энергоэффективности зданий). Инвестировать в многоквартирные дома должны сами собственники общего имущества, а не управляющие

организации, задача которых за плату оказывать профессиональные услуги и работы. Для возможности инвестировать средства в улучшение принадлежащего им общего имущества собственники помещений должны иметь доступ к заемным деньгам. И задача государства создать для этого условия, но в проекте Стратегии ничего нет об этом чрезвычайно важном направлении государственной политики в жилищном секторе.

Также необоснованным выглядит намерение разделить «перечень мероприятий по управлению жильем на «Базовый» и «Комфорт». Установленный постановлением Правительства Российской Федерации 3 апреля 2013 года № 290 минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, уже определил «базовый» перечень. Возможность в договоре между собственниками помещений в многоквартирном доме и управляющей организацией дополнить «базовый» перечень другими услугами и работами также уже существует. Нет необходимости включать такую задачу в стратегию развития сектора управления многоквартирными домами.

Отдельно необходимо сделать замечание в отношении того, что в тексте данного подраздела проекта Стратегии используется много некорректных, не соответствующих содержанию смыслу выражений. Так, вместо «управления многоквартирными домами» используется «управление жильем». У многоквартирного дома не может быть «статуса субъекта собственности», потому что он является объектом, а не субъектом. И многоквартирные дома не могут выбирать способ управления, его выбирают собственники помещений в многоквартирном доме.

7. Замечания по разделу «Капитальный ремонт многоквартирных домов»

В описании текущей ситуации не дана сопоставительная оценка эффективности двух моделей формирования фондов капитального ремонта и организации его проведения, удовлетворенности собственников качеством проводимого капитального ремонта. Очень поверхностно и без должной систематизации указаны проблемы функционирования региональных операторов и проведения ими капитального ремонта. Полностью отсутствует анализ проблем, с которыми сталкиваются собственники помещений в многоквартирных домах со специальными счетами при самостоятельном проведении капитального ремонта. Нет даже упоминания о том, что государство не обеспечило условий для привлечения собственниками помещений в многоквартирных домах кредитов на проведение капитального ремонта. Указано только, что «для МКД на спецсчетах не применяются общие критерии, отсутствует достаточный уровень контроля и мониторинга, что приводит к нецелевому использованию средств (проведение текущих ремонтов либо неполного капитального ремонта) и непроведению капремонта в соответствии с планами.». Не ясно, какие общие критерии должны применяться к модели специального счета. С чьей стороны отсутствуют контроль и мониторинг?

Проект Стратегии не уделяет внимания хорошему опыту проведения капитального ремонта многоквартирных домов со специальными счетами собственниками помещений и привлеченными ими лицами, появившемуся в последние годы, отмечая только случаи нецелевого расходования средств фондов капитального ремонта – на проведение работ, не входящих в установленный перечень. Между тем, следует рассмотреть возможность расширения перечня работ, на которые могут расходоваться средства со специального счета по решению собственников, с одновременным установлением ограничений для принятия решения о переходе к региональному оператору, если средства фонда

капитального ремонта израсходованы на непредусмотренные региональной программой работы.

Стратегия-2020 определяла целью государственной политики в сфере капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах создание и обеспечение устойчивого функционирования региональных систем капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах с постепенным переходом от преобладания системы государственной организации проведения капитального ремонта через систему региональных операторов к преобладанию и распространению модели организации проведения капитального ремонта через систему специальных счетов.

Несмотря на заявленную преемственность целей, задач и мероприятий Стратегии-2020, проект Стратегии не подтвердил стратегическую цель – постепенный переход к организации проведения капитального ремонта с использованием модели специального счета, хотя цель Стратегии-2020 не достигнута и продолжает оставаться актуальной.

Проект Стратегии определяет основную цель в сфере капитального ремонта как «повышение качества жилищного фонда и городской среды и приведение конструктивных элементов многоквартирных домов к нормативному техническому состоянию». Очевидно, что это не цель развития системы организации и финансирования капитального ремонта. К тому же повышение качества «жилищного фонда» не достигается только проведением капитального ремонта, а к городской среде капитальный ремонт многоквартирных домов хотя и имеет, но косвенное отношение.

Из проекта Стратегии вообще не ясно, какой видит государство систему проведения капитального ремонта через 15 лет. Будут ли созданы условия для развития и успешного функционирования специальных счетов? Или целью является переход к административно-централизованной системе проведения капитального ремонта региональными операторами? Возможно, будут продолжать сосуществовать обе модели? Насколько равноправно?

Основные задачи, которые определил проект Стратегии в части капитального ремонта:

- Обеспечение финансовой устойчивости программ капитального ремонта.
- Повышение качества реализации и эффективного расходования средств в рамках капитального ремонта.

Фактически, это задачи для «подсистемы» региональных операторов, а не для всей системы в целом. Для системы в целом можно было бы поставить задачу изменения подходов к формированию и актуализации региональных программ. Например, перейти от региональных программ, как обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации по проведению капитального ремонта, к программам контроля за своевременностью проведения ремонта, стимулирования и поддержки участников региональной системы.

Меры, предполагаемые в рамках реализации Стратегии в проекте не дифференцированы по двум моделям формирования фондов капитального ремонта и организации его проведения и плохо систематизированы. Для развития модели специального счета практически не предложены никакие мероприятия кроме повышения контроля. Такая мера как «обеспечение развития кредитных продуктов для финансирования капитального ремонта» звучит слишком неопределенно.

В проекте Стратегии не предлагаются меры по информационно-методической, финансовой и организационной поддержке собственников помещений, что необходимо

для эффективного расходования средств фондов капитального ремонта по решению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Проведение капитального ремонта не рассматривается проектом Стратегии как мера, предотвращающая физический износ многоквартирных домов, а также повышение энергетической эффективности многоквартирных домов. Между тем, если для многоквартирных домов, капитальный ремонт которых осуществляет региональный оператор, целесообразно ограничить перечень проводимых работ обязательными работами, обеспечивающими безопасность проживания, то для многоквартирных домов со специальными счетами расширение перечня работ, финансируемых за счет взносов в установленном минимальном размере, будет обеспечивать более эффективное использование средств и ускорение улучшения технического состояния и повышение энергоэффективности.

8. Замечания к разделу «Платежная дисциплина»

В данном подразделе проекта Стратегии, с одной стороны, приводятся статистические данные о достаточно высоком уровне собираемости платежей за жилищно-коммунальные услуги, а с другой стороны, указывается на недостаточный уровень платежной дисциплины и рост общей суммы задолженности. При этом причины существования и роста задолженности анализируются очень поверхностно.

«Недостаточный уровень мотивации потребителей в своевременной оплате задолженности за ЖКУ» - это завуалированная констатация того, что российское законодательство, в отличие от законодательства других стран, не содержит эффективных мер, которые могут быть применены для погашения задолженности, в том числе за счет помещений, находящихся в собственности граждан, при пользовании которыми возникла задолженность за оказанные жилищные и коммунальные услуги. В настоящее время граждане – собственники помещений могут практически безнаказанно иметь задолженность за несколько месяцев и даже лет.

То, что проект Стратегии не предлагает ничего в части развития законодательства, определяющего более широкий набор мер по взысканию задолженности, включая как крайнюю меру принудительную продажу помещений за неоплату жилищно-коммунальных услуг, делает все другие мероприятия данного подраздела малоэффективными.

Выводы

Проект Стратегии в части целеполагания, определения основных приоритетов и направлений развития жилищно-коммунальной сферы нуждается в серьезной доработке.

Разделы проекта Стратегии «Управление многоквартирными домами» и «Капитальный ремонт многоквартирных домов» необходимо дополнить углубленным анализом текущей ситуации, а также полностью пересмотреть цели развития в этих сферах и основные задачи.

Проект Стратегии написан непрофессиональным языком и содержит много смысловых неточностей и сленговых оборотов.