

Ассоциация «Новое качество» - активное и профессиональное объединение управляющих организаций жилым фондом в Российской Федерации. Мы представляем интересы организаций, управляющих более чем 50 млн. кв. м. в разных регионах страны.

Под руководством Президента Ассоциации – Пахомова Сергея Александровича - Председателя Комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству наше объединение во взаимодействии с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и профильным Комитетом Государственной Думы активно участвует в работе по развитию и совершенствованию законодательства, регулирующего сферу жилищно-коммунального хозяйства, а также формировании правоприменительной практики.

Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации подготовлен проект Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года (далее – Стратегия, проект Стратегии).

Вопросам управления жилищным фондом посвящены положения главы 8.1. Стратегии. Основной задачей Проекта названо повышение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг по содержанию и обслуживанию общего имущества собственников жилых помещений, а также повышение мотивации собственников помещений в многоквартирных домах к обеспечению их безопасной и безаварийной эксплуатации.

Ассоциация управляющих организаций «Новое качество», рассмотрев проект Стратегии совместно с членами Ассоциации, полагает необходимым отметить следующее.

Сущность деятельности управляющих организаций определена положениями части 1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации. Согласно указанной норме управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Подход законодателя и правоприменителя по вопросу объема обязанностей управляющих организаций идентичен: управляющая организация обязана выполнять весь перечень работ (услуг), установленный жилищным законодательством (в том числе подзаконными нормативными правовым актами), вне зависимости от размера платы за содержание жилого помещения, применяемого на конкретном многоквартирном доме.

По общему правила размер платы за содержание жилого помещения утверждается собственниками помещений в многоквартирном доме на общем собрании (часть 7 статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации). При утверждении указанного размера должны учитываться предложения управляющей организации.

Вместе с тем, собственники помещений в многоквартирном доме зачастую уклоняются от принятия размера платы, предложенного управляющей организаций, а также самостоятельно принимают подобный размер без учета мнения лица, осуществляющего деятельность по управлению многоквартирными домами.

Таким образом, действующие правовые механизмы создают ситуации, при которых управляющие организации вынуждены выполнять весь массив обязательств, установленный жилищным законодательством, при минимальном финансировании указанных работ.

Ассоциация полагает подобный подход ошибочным. По мнению сообщества организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, объем обязательств управляющей организации должен напрямую коррелировать с размером платы за содержание жилого помещения. Иными словами, работы, не утвержденные на общем собрании и не учтенные при формировании размера платы за содержание жилого помещения, могут быть выполнены исключительно при наличии решения общего собрания об их дополнительном финансировании.

Подобный подход позволит обеспечить реальную систему сдержек и противовесов при реализации отношений «собственник-управляющая организация».

Более того, казуистично в законодательстве урегулирован вопрос установления размера платы за содержание жилого помещения в многоквартирных домах – новостройках. Ассоциация полагает, что стоимость обслуживания данных домов должна коррелировать с проектными решениями, реализованными организацией-застройщиком. Иными словами, именно на основании проектной документации должен разрабатываться и определяться размер платы за содержание жилого помещения.

Важное значение в условиях современной российской экономики играет повышение платежной дисциплины потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Значимым инструментом повышения данной дисциплины являются механизмы принудительного взыскания задолженности.

Однако, существующий порядок, установленный жилищным и процессуальным законодательством, не способствует оперативному истребования образовавшейся задолженности в силу длительности процесса судебного взыскания (от 3 до 6 месяцев). Не приводят к повышению платежной дисциплины и штрафные санкции, установленные законом к лицам, не исполняющим обязанности по оплате услуг (работ) по управлению многоквартирным домом и содержанию общего имущества.

По мнению Ассоциации, Стратегия развития должна определять пути повышения платежной дисциплины собственников (нанимателей) жилых помещений, например, посредством введения процедур бесспорного списания задолженности с банковского счета, либо посредством взыскания задолженности по исполнительной надписи нотариуса.

Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами, введенное в действующее законодательство с 01 сентября 2014 года, стало важным этапом в развитии жилищно-коммунального хозяйства на территории Российской Федерации.

Указанный институт позволил упорядочить систему правовых отношений, складывающихся между участниками рынка ЖКХ, а также определить четкие и последовательные правила закрепления прав на управление многоквартирным домом за конкретным субъектом. Государственный (лицензионный) контроль, в большинстве случаев, обеспечивал своевременное пресечение недобросовестного поведения участников анализируемого рынка.

Вместе с тем, в настоящее время институт лицензирования перестал отвечать запросам, возникающим в ходе реализации норм жилищного законодательства и правоприменения. Органы государственного жилищного надзора, призванные стать арбитром для лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, в силу высокой нагрузки, фактически, являются формальным инструментом реализации экономических интересов управляющих организаций, а также политических интересов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Результаты анализа судебных споров с органами государственного жилищного надзора позволяют сделать вывод, что существующие правовые механизмы заставляют органы государственного жилищного надзора использовать формальный подход при индивидуальном регулировании спорных правовых отношений и правоприменении в сфере лицензирования. Результатом этого становятся многочисленные правовые и фактические ошибки, влекущие признание ненормативных правовых актов государственных жилищных инспекций недействительными.

Не ведет к положительному результату также применение мер административного воздействия на участников рынка по управлению жилищным фондом.

Как следует из положений части 1 статьи 3.1 КоАП РФ главной целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

При этом статистические данные, размещаемые органами государственного жилищного надзора, свидетельствуют о ежегодном увеличении числа фактов привлечения управляющих организаций к административной ответственности.

При этом позитивный фактор пополняемости бюджетов соответствующих уровней суммами административных взысканий нивелируется тем обстоятельством, что указанные денежные средства выплачиваются за счет сумм, собираемых с собственников и нанимателей жилых помещений в многоквартирных домах в счет оплаты услуг по содержанию жилого помещения. Иными словами, конечными плательщиками сумм административных штрафов являются не управляющие организации, привлекаемые к административной ответственности, а граждане, которые, помимо прочего, вследствие высокой административно-финансовой нагрузки на управляющие организации, недополучают объем услуг по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества.

Решением описанных проблем может стать уменьшение степени вмешательства государства в регулирование жилищных отношений и передача части функций органов государственного жилищного надзора саморегулируемым организациям в сфере предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, отраженной в определении от 13.05.2010 №685-О конституционный принцип демократического правового государства и гарантируемая Конституцией Российской Федерации свобода экономической деятельности предполагает развитие необходимых для становления гражданского общества начал самоуправления и автономии в экономической сфере, проявлением чего является создание саморегулируемых организаций.

В настоящее время саморегулирование активно применяется в строительной отрасли и положительно зарекомендовало себя на территории всех субъектов Российской Федерации.

Саморегулирование в сфере управления многоквартирными домами, обязательность которого необходимо закрепить на нормативном уровне, может стать достойной альтернативой государственного администрирования, а также эффективным инструментом борьбы с недобросовестными управляющими организациями и обеспечения достойного уровня предоставляемых услуг.

Система саморегулирования, при нормотворческой и административной поддержке государства, позволит:

- системно и последовательно регулировать вопросы смены управляющих организаций на многоквартирных домах;

- внедрить единые подходы к деятельности по управлению многоквартирными домами и обеспечить контроль их применения;

- синхронизировать деятельность управляющих организаций с иными участниками рынка жилищно-коммунального хозяйства (региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами, ресурсоснабжающими организациями, фондами капитального ремонта многоквартирных домов);

- своевременно пресекать правонарушения и злоупотребления со стороны недобросовестных управляющих организаций;

- уменьшить нагрузку органов государственного жилищного надзора за счет передачи части контрольных функций в саморегулирование;

- повысить финансовую устойчивость управляющих компаний в связи с возможностью осуществления планирования деятельности на определенный период времени (за счет повышения прозрачности системы оценки деятельности и классификации рисков);

- обеспечить цивилизованный рынок оказания услуг, добросовестную конкуренцию и эффективное разрешение споров и конфликтов между участниками отрасли.

Таким образом, Стратегия, по мнению Ассоциации, должна быть дополнена положениями об уменьшении степени государственного администрирования отношений, возникающих в сфере управления многоквартирными домами, и о плановом переходе на саморегулирование указанной деятельности.

Реализация положений жилищного законодательства о смене способа управления и о выборе управляющей организации в настоящее время имеет существенные недостатки.

В частности, законодателем, в части 2 статьи 44, статье 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, установлен порядок смены способа управления и (или) управляющей организации в любой момент в безусловном порядке на основании волеизъявления собственников помещений в многоквартирном доме.

Реализация указанного порядка на «спорных» многоквартирных домах (домах, в которых идут процессы смены управляющей организации или «борьбы» за право на управление многоквартирным домом) зачастую ведет к ситуации постоянной смены управляющей организации, возникновению проблем с передачей технической документации, а также к ухудшению качества обслуживания. Не подлежит доказыванию тот факт, что частая смена управляющих организаций на многоквартирном доме не позволяет осуществлять планирование деятельности по текущему и капитальному ремонту общего имущества.

Способствует развитию данной проблемы и недостаточность моделей управления жилым фондом. В частности, жилищное законодательство не предусматривает возможности долгосрочного взаимодействия государства и частных управляющих организаций, при котором последние участвуют в проектировании, финансировании, развитии и совершенствовании жилого фонда. Иными словами, одним из направлений Стратегии должно явиться развитие институтов и моделей управления жильем, включая возможные формы государственно-частного партнерства на основе открытых конкурсных процедур по отбору профессиональных управляющих организаций, а также разработка правовых механизмов упорядочения процесса смены способов управления и управляющей организации, в том числе посредством установления минимальных сроков осуществления управления вновь избранной управляющей организацией.

Основной целью стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства является обеспечение граждан качественными и доступными жилищно-коммунальными услугами.

Думается, что достижение данных целей невозможно в отсутствие в управляющих организациях лиц, обладающих специальными познаниями в сфере управления и эксплуатации недвижимого имущества.

Учебные заведения высшего и среднего специального образования реализуют минимальное количество образовательных программ, направленных на подготовку специалистов в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Не отличаются многообразием также программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

Подобный подход приводит к усиливающемуся кадровому дефициту, непрестижности профессиональной деятельности в сфере ЖКХ. Итоговым результатам низкого профессионализма является снижение качества услуг, предоставляемых конечным потребителям.

Таким образом, Стратегия нуждается в существенной доработке в части способствования повышению уровня квалификации сотрудников организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, а также продвижению престижности профессиональной деятельности в сфере ЖКХ.

Главной тенденцией развития жилищного законодательства последнего времени явилось ужесточение лицензионных требований, предъявляемых к управляющим организациям.

Указанные требования, зачастую, носят формально-юридический характер и не обеспечивают позитивное реформирование отрасли.

Полагаем, что способствовать развитию организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами может введение лицензионных требований, носящих не формально-юридический, а фактический характер.

К таковым могут быть отнесены:

- установление минимально необходимой штатной численности управляющих организаций;

- наличие у работников организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, подтвержденной квалификации;

- наличие у управляющих организаций необходимого материально-технического обеспечения;

- сертификация услуг по управлению многоквартирными домами и т.д.

Указанная проблема коррелирует также с избыточным многообразием нормативных правовых актов, устанавливающих императивные требования к деятельности по управлению многоквартирными домами, которые, зачастую, противоречат друг другу, а также положениям федерального законодательства. Таким образом, одним из основных направлений Стратегии должно явиться внедрение единых стандартов деятельности по управлению и обслуживанию многоквартирных домов.

Значимой проблемой, получившей неоднократные правовые оценки в правоприменительной деятельности, стало разграничение ответственности организации-застройщика и управляющей организации. В частности, на законодательном уровне не решен вопрос о правовых последствиях для лица, осуществившего строительство многоквартирного дома, при выявлении строительных или эксплуатационных недостатков. Ассоциация полагает, что пробельность законодательства в указанной сфере может устранена посредством нормативного закрепления необходимости указания в проектной документации технологии эксплуатации многоквартирного дома.

На основании вышеизложенного, предложенный проект Стратегии, при наличии неоспоримых достоинств, нуждается в существенной доработке. Ассоциация управляющих организаций «Новое качество» просит авторов проекта Стратегии рассмотреть возможность его дополнения вышеописанными направлениями, а именно:

- обеспечение соответствия размера платы за содержание жилого помещения объему работ и услуг, выполняемых управляющими организациями по договору управления многоквартирным домом;

- нормативное закрепление необходимости соответствия размера платы для многоквартирных домов – новостроек проектной документации, разрабатываемой организацией-застройщиком;

- разработка мероприятий по повышению платежной дисциплины потребителей, а также совершенствование и расширение механизмов принудительного взыскания;

- уменьшение государственного администрирования отрасли и расширение роли саморегулирования;

- упорядочение механизмов смены способов управления и лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, в том числе за счет установления минимально необходимых сроков управления;

- развитие институтов и моделей управления жильем, включая возможные формы государственно-частного партнерства на основе открытых конкурсных процедур по отбору профессиональных управляющих организаций;

- совершенствование системы подготовки кадров для организаций жилищно-коммунального комплекса;

- модернизация лицензионных требований, предъявляемых к управляющим организациям;

- внедрение единых стандартов деятельности по управлению и обслуживанию многоквартирных домов;

- увеличение степени ответственности организацией-застройщиков в том числе посредством нормативного закрепления особенностей эксплуатации многоквартирного дома в проектной документации.