

Позиция члена Комиссии по ЖКХ Общественного Совета при Минстрое России
А. А. Чуваева по итогам рассмотрения полугодического отчета о реализации Публичной декларации
целей и задач Минстроя России на 2016 год (далее – отчет)

1. В части цели 5 Модернизация жилищного фонда в Российской Федерации и совершенствование системы его управления (переселение граждан из аварийного жилищного фонда, капитальный ремонт многоквартирных домов, повышение эффективности деятельности управляющих организаций):

А) Минстроем отмечается, что разработан проект федерального закона "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации" (в части совершенствования правоотношений в сфере управления многоквартирными домами) (далее – законопроект) (с. 21-23 Отчета)

Вместе с тем к проекту указанного федерального закона направлялись замечания и предложения, которые не были учтены Минстроем, в частности, Комиссия РСПП по ЖКХ отмечала следующее:

1) Норма проекта ЖК, разработанного МС в целях решения проблемы порядка передачи остатка финансовых средств, уплаченных собственниками помещений в МКД, при смене управляющей компании противоречит положениям Гражданского кодекса РФ. Денежные средства должны быть возвращены второй стороне договора, а не вновь назначенной управляющей компании. Для решения обеспечения сохранности средств выплаченных собственниками помещений, необходимо вводить другой инструмент, а именно – открытие лицевого счета на каждый МКД, на котором могли бы аккумулироваться все денежные средства. Указанные денежные средства должны обладать иммунитетом от взысканий и расходоваться только на содержание общего имущества МКД.

2) Законопроект Минстроя, как указано в отчете, предусматривает, что управление многоквартирными домами, в отношении которых собственниками помещений не определен способ управления, осуществляется управляющей организацией, имеющей лицензию на управление, которая определяется решением органа местного самоуправления в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации. Полагаем, что законопроектом закладывается механизм, по которому муниципальные власти будут иметь возможность вменить по своему выбору управление домами любой управляющей организации, причем неясно на каких условиях. Предоставление финансовых средств такой организации также относится на усмотрение органов гос.власти субъектов РФ или муниципальной власти. В связи с этим для частных управляющих компаний возникают риски возложения на них нагрузки по ведению деятельности, которая будет для них убыточной, причем без понятных механизмов возмещения таких убытков субъектами, принимающими соответствующее решение. С другой стороны, возникает риск привлечения муниципальными властями подконтрольных организаций для управления домами в целях предоставления таким организациям соответствующей государственной (муниципальной) поддержки, то есть коррупционный риск. С учетом изложенного в целях решения проблемы исключения ситуаций, когда МКД не имеет определенного способа управления – такой способ управления должен определяться по решению ОМСУ, но только на определенный ограниченный период времени, четко указанный в законе, пока не завершено проведение конкурсных процедур, при этом организацией обязанной осуществлять управление МКД в течение указанного ограниченного периода времени может быть назначена только организация из числа муниципальных.

При этом отмечалось, что существуют более эффективные способы решения проблем в сфере управления МКД, которые не были учтены Минстроем, в том числе:

- Введение требования об открытии для каждого МКД отдельного лицевого счета, на котором должны аккумулироваться средства всех собственников, поступающие в целях содержания и ремонта общего имущества МКД, а также в оплату коммунальных ресурсов. Указанные средства должны обладать иммунитетом от взыскания в случае банкротства и тп.
- Ужесточение требований к наличию договора управления МКД: сейчас многие собственники вообще не всегда могут добиться, чтобы УК этот договор хотя бы показала, многие договоров управления МКД даже не видели;
- утверждение типовой формы договора управления, утверждаемой Правительством РФ и применяемой по умолчанию;
- введение начальных условий договора управления МКД для случая, когда собственники не могут договориться;
- введение обязанности о присоединении новых собственников к действующему в МКД договору управления.

Б) в части задачи, поставленной Минстроем в Отчете, - обеспечения эффективной работы региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов (стр. 24-26 отчета)

На сегодняшний день все ключевые решения, касающиеся капитального ремонта, – размер взносов, их периодичность, требования к работам, принимают не собственники, а региональные органы власти. В целях проведения капитального ремонта региональные операторы самостоятельно выбирают подрядчиков, принимают подрядные работы, подписывают акты выполненных работ, ведут расчеты. При этом контроль за расходованием средств осуществляет также орган власти субъекта РФ.

Объемы, состав и сроки ремонтов, в том числе решение о том, когда и какой дом ремонтировать, также принимается на уровне региональной программы капитального ремонта, собственники остаются в стороне от указанных решений.

В настоящее время основной формой сбора взносов на капитальный ремонт является перечисление средств на счет регионального оператора. То есть для сбора средств на проведение капитального ремонта преобладает принцип общего котла, когда средства собственников одного дома используются для ремонта других домов. При этом у фонда, который занимается таким распределением, не возникает никаких встречных обязательств взамен принятых денежных средств и никакой ответственности: собственники не заключают с ним никаких соглашений на распоряжение средствами, соответственно, у них нет и возможностей для контроля и предъявления требований. По сути, происходит пользование средствами одних в интересах других, без соответствующего договора и без уплаты процента за пользование чужими денежными средствами. При этом жители относительно новых домов платят за ремонт старых домов, не имея никаких гарантий, что их собственный дом будет в назначенное время отремонтирован, что по сути является перекрестным субсидированием.

Принятая сегодня преобладающая конструкция сбора денежных средств на капитальный ремонт больше напоминает кассу взаимопомощи, чем механизм поддержания в должном состоянии своего же имущества. Принципиально такая конструкция является финансовой пирамидой.

В таких условиях у собственников практически не остается возможностей для контроля собственных средств, направляемых на капитальный ремонт. Это приводит к тотальному непониманию жителей того, когда и на каких условиях будет осуществляться ремонт их дома, а также к общему недоверию к выбранной схеме.

Таким образом, необходимо констатировать, что в настоящее время реальные права и возможности собственников по принятию решений, касающихся капитального ремонта общего имущества, сегодня крайне ограничены.

Считаем, что необходимо создавать правовые предпосылки для появления класса ответственного собственника, который будет выступать заказчиком всех услуг, в том числе в отношениях по капитальному ремонту, в результате чего постепенно сформируется естественная система отношений «заказчик – исполнитель», что гораздо эффективнее, чем регламентация государством всех внутренних взаимоотношений между собственниками по вопросам о капитальном ремонте, эксплуатации и использовании общего имущества многоквартирного дома.

Для этого необходимо упростить процедуры координации собственников, например, с помощью типового договора управления МКД, который применяется в случае, если собственники не смогли договориться об иных решениях, где закрепляются минимальный перечень работ и услуг по управлению домом, а также права, обязанности и ответственность каждого собственника помещений за содержание МКД в надлежащем порядке и управление общим имуществом дома. При этом внимание государства должно быть направлено прежде всего на безопасность и на недопущение ущемление интересов других участников рынка.

Необходимо отменить финансирование капитального ремонта за счет механизма регионального оператора и рассмотреть альтернативные формы финансирования, в частности, через механизмы энергосервиса и кредитования с субсидируемыми ставками. Для этого необходимо разработать механизм энергосервиса для привлечения финансирования работ по капитальному ремонту с гарантированным возвратом инвестиций в течение периода окупаемости затрат и с участием государства в части предоставления льготных кредитов и в части субсидирования работ, повышающих класс энергетической эффективности многоквартирного дома.

Указанные предложения Минстроем также не учтены в отчете.

2. В части цели 6 Развитие механизмов государственно-частного партнерства в жилищно-коммунальном хозяйстве Минстроем отмечается (стр. 27-29 Отчета) об активизации применения концессионной модели привлечения инвестиций.

Вместе с тем, необходимо отметить, что для инвестиций в сложные системы, такие как системы теплоснабжения, модель концессий не подходит. Инвестиции в теплоснабжение интересны в том случае, если инвестор имеет возможности для оптимизации всей системы теплоснабжения в целом за счет минимизации издержек и увеличения экономии.

Для таких случаев единственно возможная логика – это определение лица, ответственного за всю систему теплоснабжения (ЕТО), установление целевых показателей, которые должны быть достигнуты в системе, и предельное ценообразование для потребителей с договорными закупочными ценами при соблюдении ценового предела. При этом предельный уровень цены должен быть долгосрочным и достаточным, не зависеть от политических факторов, а подходы должны быть закреплены на федеральном уровне и быть едины по всей стране.

Существенным ограничением при применении концессионных соглашений является то, что окупаемость инвестиций зависит от внешних факторов: предельные индексы платежа граждан за коммунальные услуги и иные тарифные ограничения. Так, заключение концессионного соглашения не является основанием для пересмотра установленных предельных индексов роста платежа за ком. услуги. Муниципальные депутаты могут принять решение о превышении тарифом предельного индекса (ПП 400), но такое решение может быть и не принято, а если оно принято - нет гарантии, что решение о превышении будет принято и при следующем установлении предельных индексов внутри периода действия концессии. На концессионера распространяется тарифное законодательство со всеми его ограничениями.

С учетом этого, необходимо отметить, что предпринимаемые Минстроем России попытки совершенствования законодательства, направленного на повышение привлекательности ЖКХ для частных инвестиций никак не меняет радикально сложившейся ситуации: ЖКХ как отрасль

остаётся непривлекательной для инвестора, продолжает нарастать уровень износа основных фондов коммунальной инфраструктуры, соответственно, увеличиваются риски аварий.

Отмечаем, что в то же время в экспертном сообществе хорошо известен механизм по привлечению инвестиций в энергетическую отрасль, зарекомендовавший себя как эффективный, – это договор о предоставлении мощности (далее – ДПМ). Так, применение ДПМ в 2010 – 2016 гг. позволило привлечь 1,5 трлн рублей на инвестиции в сфере электроэнергетики и ввести в эксплуатацию электростанции с общей мощностью 25 ГВт.

Таким образом, в целях радикального повышения инвестиционной привлекательности сферы ЖКХ необходимо применить ключевые принципы модели ДПМ, а именно:

- Исключить искусственные тарифные и иные ограничения при ценообразовании. Цена должна формироваться на принципах экономической обоснованности. При этом защита социально-незащищенных и необеспеченных слоев населения должна носить адресный характер;
- Защита интересов потребителей должна быть обеспечена через контроль достижения и соблюдения целевых показателей в ЖКХ.
- Обеспечить принятие ключевых решений на федеральном уровне, исключить зависимость от региональных и местных властей.
- Обеспечить единые и долгосрочные правила без их пересмотра в течение 10 лет.

3. В отчете отсутствует информация об исполнении стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 26.01.2016 N 80-р.

В частности, среди ключевых направлений Стратегии названы:

формирование активных и ответственных собственников помещений в многоквартирных домах, обладающих всеми правами на принятие решений относительно своего дома и реальными возможностями реализации этих прав, а также определенным уровнем ответственности за принимаемые решения;

развитие предпринимательства, усиление конкурентной среды;

совершенствование системы отношений между собственниками помещений в многоквартирных домах, управляющими организациями и ресурсоснабжающими организациями;

повышение энергетической эффективности отрасли.

Ни по одному из этих направлений в отчете не представлена информация о действиях Минстроя по их реализации.