

Государственная Дума Российской Федерации
Комитет по собственности
при участии Ассоциации «Национальное объединение саморегулируемых
организаций управляющих недвижимостью»" и Фонда рыночных
исследований

Проект

15 июня 2010г

г. Москва

РЕКОМЕНДАЦИИ
ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ НА ТЕМУ:

**«О законодательном обеспечении механизмов саморегулирования и
самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства»**

Заслушав и обсудив доклады и сообщения депутатов Госдумы Российской Федерации, представителей министерств и ведомств, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей профессиональных участников рынка жилищно-коммунальных услуг, **участники парламентских слушаний:**

Отмечают актуальность темы слушаний. Учитывая высокую социальную значимость вопросов, вынесенных на обсуждение в рамках данных парламентских слушаний, они без преувеличения являются знаковым событием для всей системы жилищно-коммунального хозяйства страны и для экономики России в целом.

В разные времена к ЖКХ относились по-разному, с разным уважением и ответственностью, но всегда для каждого гражданина вопрос его жилья оставался ключевым.

С одной стороны, современное жилищно-коммунальное хозяйство находится в постоянном реформировании и развитии.

С другой стороны, несмотря на то, что жилищно-коммунальная реформа в регионах страны проводится уже более 15 лет, давно стал общим

местом тот факт из нашей жизни, что ведется она крайне неудовлетворительно.

Приходится признать, что, несмотря на проводимые преобразования данной отрасли, она остается одной из самых проблемных частей социальной инфраструктуры России, в которой одним из крупнейших блоков проблем является регулирование сферы управления недвижимостью.

Руководством страны неоднократно отмечалось об угрозе всей экономической системе страны, если не удастся разрешить накопившиеся проблемы в ЖКХ.

Растет показатель изношенности коммунальной инфраструктуры и во многих регионах он уже превышает 60%. Поэтому очевидно, что качество жилищно-коммунальных услуг не отвечает современным требованиям, а это в свою очередь вызывает у населения непринятие идеи и методов начатых рыночных преобразований в данной сфере.

В тоже время сегодня набирает всё большие и большие обороты строительство нового жилья и культурных объектов. Но не достаточно только строить новые объекты недвижимости, её необходимо сразу сохранять и правильно эксплуатировать.

Нельзя также не учитывать что за 1991-2009 годы существенно изменилась сама структура жилищного фонда в котором доля частного жилья достигла 80%, а показатель обеспеченности граждан жильем вырос до 21,1 кв.м..

Современная история российского ЖКХ началась с перехода от государственной системы управления к негосударственной форме обслуживания многоквартирных домов (МКД).

При этом по сути единственным регламентирующим законом стал принятый в 2004 году и вступивший в силу 01 марта 2005 году Жилищный кодекс Российской Федерации, которым была создана нормативно-правовая база реформирования системы ЖКХ, основанная на привлечении

коммерческих структур для предоставления услуг по управлению многоквартирными домами.

Им, в частности, определяется, что управляющая организация по заданию собственников помещений в МКД в течение согласованного срока за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества и предоставлять коммунальные услуги собственникам и пользующимся помещениями в этом доме лицам.

Однако в Жилищном кодексе не сформулированы признаки «надлежащего» содержания и ремонта, и не приведен перечень минимального набора работ и услуг, которые позволят содержать дом в «надлежащем» состоянии. И лишь частично описана форма оформления задания собственника управляющей организации.

Тем самым одно из самых главных лиц рынка ЖКХ – управляющая компания, в Жилищном Кодексе и последующих нормативно – правовых актах упоминается, но даже примерно не определены минимальные требования к этим организациям.

Не были они определены и федеральным законом «О фонде содействия реформированию ЖКХ» № 185 – ФЗ от 21 июля 2007г, тем не менее началось стремительное развитие рынка по управлению недвижимостью (в т.ч. по управлению многоквартирными домами).

За последние 2 года создано около 10 тысяч частных управляющих компаний (УК), под их управлением сейчас находится 800 тысяч домов, в которых проживает около 70 млн. жителей.

Одновременно имел место процесс становления товариществ собственников жилья (ТСЖ) и иных собственников недвижимости; создано около 50 тысяч ТСЖ, объединяющих 20 млн. жителей.

Ожидается, что в ближайшие 2-3 года будут охвачены частными УК и ТСЖ оставшийся актуальным 1 млн. многоквартирных домов из существующего объема.

Однако с приходом в сферу ЖКХ частных управляющих компаний у граждан не появилось гарантий их надежности и профессионализма.

Ситуация, складывающаяся на сегодняшний день в сфере жилищно-коммунального хозяйства, характеризуется наличием множества нерешённых проблем.

В их числе наиболее острыми являются многочисленные правовые и финансовые злоупотребления со стороны привлекаемых к управлению недвижимостью организаций, а также отсутствие реальной ответственности управляющих компаний и товариществ собственников жилья перед гражданами.

В том числе часто отмечаются злоупотребления правом распоряжения деньгами жителей со стороны УК и ТСЖ (общий ущерб по оценкам экспертов около 65 млрд. руб. в год). Бытует одновременное выставление квитанций за жилищно-коммунальные услуги разными компаниями (две, три квитанции – ущерб жителям по экспертным оценкам 7,5 млрд.руб.). Не редки случаи направления жителям квитанций от компаний «однодневок», ущерб от которых также оценивается примерно в 1 млрд. руб. в год).

Среди правового блока проблем можно выделить возможность доступа любого лица к обслуживанию многоквартирного дома ввиду отсутствия регулирования вида деятельности по исполнению регламента безопасности дома.

Этому способствует и правовая неурегулированность вопросов такого важнейшего этапа жизненного цикла здания и сооружения как их эксплуатация. Градостроительным кодексом Российской Федерации регулируются лишь такие этапы жизненного цикла здания и сооружения как – изыскания, проектирование, строительство (создание), капремонт и утилизация (снос).

Общие принципы регулирования эксплуатации здания и сооружения содержатся только в № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (Техрегламент), но при этом отсутствуют

определения видов безопасности за исключением механической безопасности.

Как частный случай регулирования управления и эксплуатации МКД можно рассматривать некоторые положения Жилищного кодекса. Однако, при этом отсутствует определенность с категорированием опасных объектов с жилыми помещениями.

В Техрегламенте, Градостроительном кодексе и Жилищном кодексе нет единства в определениях понятий – капитальный ремонт, текущий ремонт, управление, эксплуатация, жизненный цикл здания и сооружения и т.д. Определение многих терминов отсутствует вовсе.

Не менее важную проблему представляет несоразмерность и неопределенность ответственности УК перед собственниками домов за итоги своей деятельности.

Не определены правовые основы ответственности ТСЖ как способа управления за исполнение регламентов безопасности домов и неурегулированность практики создания «кустовых» ТСЖ (100 и более многоквартирных домов в одном ТСЖ).

В результате нередкой технической безграмотности специалистов подобных УК и ТСЖ - неэффективное потребление энергоресурсов (ущерб 85 млрд.р. в год), завышенная стоимость работ, аварийность МКД (трещины в фундаментах и т.п.), установление кабальных для ТСЖ и собственников договорных отношений со стороны УК, поставщиков энергоресурсов.

Такое положение в определенной мере является следствием того, что хотя управляющая компания является ключевым субъектом не только в сфере ЖКХ, но и в управлении недвижимостью в целом, но ни законодатели, ни чиновники государственных органов исполнительной власти пока не учитывают этого при составлении рабочих документов и программ.

Объяснить это можно не только их определенной отдаленностью от профессионального сообщества, но и неорганизованностью профессионального сообщества как такового.

Важным шагом по консолидации усилий в поиске адекватных мер по исправлению ситуации необходимо рассматривать инициативу Президиума Генерального совета партии «Единая Россия», утвердившего в сентябре 2009г. в качестве партийного проекта тему «Управдом» и в его составе «Саморегулирование – ответственность бизнеса».

Принятие данного партийного проекта подтверждает признание того очевидного факта, что необходимо срочно откорректировать порядок проведения жилищно-коммунальной реформы.

Выходом из сложившейся ситуации может стать создание в сфере ЖКХ взаимодополняющей равновесной системы саморегулируемых организаций: с одной стороны – управляющих компаний, а с другой – товариществ собственников жилья, способной обеспечить ответственное регулирование этой сферы экономической деятельности со стороны профессионального сообщества менеджеров.

Иными словами, речь идет о том, чтобы обеспечить ответственное регулирование этой сферы экономической деятельности со стороны, как государства, так и профессионального сообщества менеджеров.

В тоже время задача эта довольно не проста.

С одной стороны, есть государство, которое не может активно вмешиваться в деятельность хозяйствующих субъектов, с другой стороны, — огромное число собственников и их объединений, на которые возложена обязанность по надлежащему содержанию МКД, каждый из которых является сложным и потенциально опасным объектом. В доме есть лифтовое хозяйство, различные сети, инженерное оборудование и т. д. — все это требует профессионального и квалифицированного управления.

Поэтому законодательное обеспечение перехода к эффективному сочетанию государственного регулирования экономики с саморегулированием субъектов экономической деятельности в жилищно-коммунальной отрасли является назревшей объективной необходимостью.

Появление массовой проблемы «обманутых собственников» также предполагает безотлагательный поиск путей ее решения.

Должна быть определена модель эффективного сочетания государственного регулирования экономики с саморегулированием субъектов экономической деятельности и критерии, которым должен соответствовать участник рынка жилищно-коммунальных услуг, чтобы сделать этот рынок прозрачным и понятным для потребителей, очистить его от ненадлежащих и недобросовестных участников.

Почему так важно ввести саморегулирование? В процессе управления жилыми домами участвуют несколько субъектов. Прежде всего, это жильцы и их объединения (товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, жилищно-строительные кооперативы). Второй субъект - это управляющие компании, то есть те, кто призван профессионально осуществлять управление. Далее, это поставщики услуг. Четвертый субъект - это органы местного самоуправления. И, наконец, органы государственной власти. Очевидно, что спектр участников этого процесса весьма широк. И сегодня во многом эти элементы взаимодействуют между собой весьма неорганизованно.

Задача государства - отрегулировать процесс взаимодействия всех участников рынка услуг в сфере управления недвижимостью, установив при этом баланс интересов потребителей и поставщиков жилищно-коммунальных услуг, защитив жильцов от недобросовестных управляющих компаний и управляющие компании от недобросовестных жильцов, не желающих платить или выставляющих такие требования, что никто не возьмется обслуживать такой дом. Следует защитить интересы добросовестных управляющих компаний, которые выполняют свои обязательства, от недобросовестных, демпингующих за счет снижения качества услуг, убрав подобных с рынка. Необходимы стандарты оказания услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также механизм

компенсации ущерба, причиненного деятельностью или бездействием управляющих компаний.

Учитывая остроту проблемы развития нормативно-правовой базы создания и дальнейшего развития принципов саморегулирования, их значимости как одного из основных условий дальнейшей дебюрократизации экономики страны с учетом решаемых задач дальнейшего экономического роста **участники парламентских слушаний считают необходимым :**

констатировать поступательное по факту развитие института саморегулирования в сфере управления недвижимостью. В феврале 2010 года было зарегистрировано «Национальное объединение саморегулируемых организаций управляющих недвижимостью» (далее – НОСО УН). На сегодня членами НОСО УН являются 26 саморегулируемых организаций управляющих недвижимостью, объединяющих более 700 управляющих компаний, представляющих 42 субъекта страны (более 70 тыс. многоквартирных домов и более 200 млн. кв. м жилья в управлении). Зарегистрированы еще 3 СРО, которые уже подали заявления на вступление в НОСО УН. Предполагается до 01 июля 2010г. создание до 40 СРО в данной сфере.

отметить, что уже первый опыт функционирования саморегулируемых организаций в сфере банкротства, оценочной деятельности, действующих на принципах базового закона «О саморегулируемых организациях», свидетельствует, что на основе развития в России саморегулирования возможно обеспечить эффективное использование творческого и профессионального потенциала лиц, осуществляющих предпринимательскую или профессиональную деятельность.

Это позволит в достаточно сжатые сроки:

выработать соответствующие данному уровню развития экономики страны правила и стандарты деятельности профессиональных сообществ, в данном случае, в области жилищно-коммунальных услуг;

создать более эффективные механизмы контроля за соблюдением таких правил и стандартов;

повысить ответственность субъектов саморегулирования, усилить их заинтересованность в конечных результатах своей деятельности;

создать механизмы выявления недобросовестных, неквалифицированных участников в целях удаления их с соответствующих рынков;

повысить прозрачность хозяйственного оборота в Российской Федерации и способствовать уменьшению правонарушений и преступности в сфере предпринимательства.

отметить, что дальнейшее развитие и совершенствование системы саморегулирования позволит более эффективно использовать механизмы государственного управления, освобождая органы государственной власти от необходимости осуществления функций всеобъемлющего контроля, что будет способствовать:

существенному уменьшению численности занятых в надзорных органах государственного аппарата и высвобождению высококвалифицированных чиновников для решения иных стратегических и перспективных задач;

снижению коррупционной нагрузки на бизнес.

Поддержать инициативу Правительства Российской Федерации по изменениям в Жилищный кодекс, наделяющие регионы полномочиями по установлению нормативов потребления коммунальных услуг в связи с нерациональной практикой их определения на муниципальном уровне из-за слишком большого числа произвольных решений и допускаемого разнobia в подходах в сходных условиях.

по закреплению за органами исполнительной власти субъектов Федерации полномочий по регулированию тарифов на услуги ЖКХ с

возможностью делегирования этих полномочий только в те муниципалитеты, которые могут их качественно исполнять.

Рекомендовать Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации:

Признать законодательное обеспечение саморегулирования управляющих недвижимостью в России приоритетным направлением в законотворческой деятельности на базе представленной модели сочетания государственного регулирования экономики с саморегулированием субъектов рынка ЖКХ в соответствии с базовым федеральным законом № 315-ФЗ от 1 декабря 2007 года «О саморегулируемых организациях».

Инициировать изменения в гражданском законодательстве в части описания методов реализации объединениями собственников своих обязанностей, связанных с бременем содержания общего имущества, разграничению услуг по управлению и эксплуатации, связанных с бременем содержания общего имущества.

Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

Принять меры по обеспечению прав собственников объектов недвижимости как условия формирования открытого, профессионального и качественного рынка в сфере предоставления услуг по управлению зданиями и сооружениями. С этой целью подготовить изменения в законодательство о предмете и составе деятельности по управлению зданиями и сооружениями в целях обеспечения их безопасной эксплуатации, описания субъекта, занимающегося такой деятельностью и системного формирования института саморегулирования в сфере управления недвижимостью;

В целях обеспечения прозрачности и подконтрольности гражданам и органам государственной власти деятельности организаций, управляющих многоквартирными домами, ускорить подготовку нормативно – правовых

актов по утверждению стандартов раскрытия информации управляющими организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами;

Для исключения практики неоднородности собственников имущества в многоквартирных домах прекратить практику бесплатной приватизации жилых помещений.

Рекомендовать Национальному объединению управляющих недвижимостью:

Считать в числе своих приоритетных задач на текущий период:

способствовать отражению профессиональных требований в разрабатываемых профильными федеральными органами исполнительной власти единых стандартах качества коммунальных услуг и унификации правил их предоставления;

продолжить разработку и принятие стандартов деятельности управляющих недвижимостью;

ускорить разработку проекта типовых договоров с поставщиками коммунальных ресурсов, чтобы обеспечить права рядового потребителя, совершенно незащитного ныне от произвола естественных монополистов;

продолжить работу по обеспечению представительства членов саморегулируемых организаций в работе комиссий по отбору многоквартирных домов в программу капитального ремонта и комиссий по отбору подрядчиков по проведению их капитального ремонта, в консультационных, совещательных и координационных органах на федеральном и региональном уровнях, в законодательных органах власти регионов и МСУ;

проводить обобщение и анализ информации о деятельности членов НОСО УН и отдельных участников рынка, вырабатывать предложения по совершенствованию деятельности управляющих недвижимостью;

организовать системное взаимодействие с потребителями услуг в процессе управления недвижимостью членами саморегулируемых организаций;

совместно с Высшей школой приватизации и предпринимательства и Российской Жилищной Федерацией подготовить образовательную программу «Директор управляющей компании» и программу обучения руководителей жилищных объединений собственников.

Рекомендовать Российской Жилищной Федерация:

Более активно содействовать формированию института ответственного собственника жилья через создание системы ассоциаций ТСЖ как механизма цивилизованной и законной защиты интересов собственников жилья и более эффективного и согласованного реформирования системы ЖКХ «снизу»;

содействовать разработке единых правил и требований со стороны собственников жилья к профессиональной деятельности управляющих компаний;

продолжить обобщение предложений по выстраиванию системы большей определенности в ответственности собственников зданий и сооружений за обеспечение безопасности зданий и сооружений. При этом учитывать, что собственникам (объединениям собственников) в большинстве случаев нецелесообразно своими силами обеспечивать профессиональное управление и эксплуатацию здания сооружение и нести материальную ответственность за ненадлежащее обеспечение безопасности зданий и сооружений.