

ДОКЛАД
Комитета Государственной Думы по строительству
и жилищно-коммунальному хозяйству
и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации

«О регулировании деятельности по управлению жилищным фондом и усилению контроля за управляющими организациями посредством ужесточения лицензионных требований к ним либо перехода на обязательное саморегулирование деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом»

Доклад подготовлен во исполнение абзаца 3 пункта 3.3 Решений по итогам совместного заседания комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, городская среда» и Комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 06.12.2023 г.:

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее - Минстрой России) совместно с Комитетом Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству представить предложения по регулированию деятельности по управлению многоквартирными домами (далее – МКД) и усилению контроля за управляющими организациями посредством ужесточения лицензионных требований к ним либо перехода на обязательное саморегулирование управляющих организаций, включая разработанный план мероприятий («дорожную карту»), предусматривающий в том числе перечень федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, подлежащих принятию и (или) изменению для реализации представленного плана мероприятий («дорожной карты»).

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Правовое регулирование деятельности управляющих организаций	3
2.	Текущее состояние жилищного фонда	9
3.	Вызовы, стоящие перед отраслью ЖКХ в сфере управления жилищным фондом	11
4.	Цели и задачи предстоящей трансформации сферы управления жилищным фондом	13
5.	Сравнительный анализ системы государственного лицензирования и системы обязательного саморегулирования деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом	14
6.	Роль государства в регулировании рынка управления жилищным фондом	41
7.	Место гарантирующих управляющих организаций в системе управления жилищным фондом	43
8.	Возможные сценарии развития сферы управления жилищным фондом	45
9.	Итоговый вывод по результатам проведенного исследования и сравнительного анализа системы государственного лицензирования и системы обязательного саморегулирования деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом	67

Приложение 1. Три сценария развития сферы управления жилищным фондом. Схемы и таблицы.

Приложение 2. План мероприятий («дорожная карта»), предусматривающий перечень федеральных законов и подзаконных нормативных актов, подлежащих принятию и (или) изменению для реализации представленного плана мероприятий («дорожной карты»).

1. Правовое регулирование деятельности управляющих организаций.

С 1 сентября 2014 года вступили в силу изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации, предусматривающие введение государственного регулирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, то есть введения лицензирования данного вида деятельности.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность управляющих организаций, являются Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Жилищный кодекс Российской Федерации, а также Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Лицензию на осуществление деятельности по управлению многоквартирными домами должны получить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на основании договора управления многоквартирным домом (далее – управляющая организация).

Лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами включает в себя деятельность органов государственного жилищного надзора по лицензированию предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, осуществление регионального государственного лицензионного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Лицензия предоставляется сроком на пять лет и действует только на территории субъекта Российской Федерации, органом государственного жилищного надзора которого она выдана.

Для получения лицензии на осуществление деятельности по управлению многоквартирными домами управляющая организация должна соответствовать следующим требованиям:

- регистрация лицензиата, соискателя лицензии в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя на территории Российской Федерации;
- отсутствие тождественности или схожести до степени смешения фирменного наименования соискателя лицензии или лицензиата с фирменным наименованием лицензиата, право которого на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами возникло ранее;
- наличие у должностного лица (единоличного исполнительного органа юридического лица, руководителя юридического лица или его филиала либо индивидуального предпринимателя, осуществляющих управление многоквартирным домом, а в случае заключения договора о передаче полномочий единоличного исполнительного органа - единоличного исполнительного органа юридического лица или индивидуального предпринимателя, которым такие полномочия переданы) лицензиата, соискателя лицензии квалификационного аттестата;
- отсутствие у должностного лица лицензиата, должностного лица соискателя лицензии неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления;
- отсутствие в реестре лиц, осуществлявших функции единоличного исполнительного органа лицензиата, лицензия которого аннулирована, а также лиц, на которых уставом или иными документами лицензиата возложена ответственность за соблюдение требований к обеспечению надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме и в отношении которых применено административное наказание в виде дисквалификации, индивидуальных предпринимателей, лицензия которых аннулирована и (или) в отношении которых применено

административное наказание в виде дисквалификации, информации о должностном лице лицензиата, должностном лице соискателя лицензии;

- отсутствие в сводном федеральном реестре лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами информации об аннулировании лицензии, ранее предоставленной лицензиату, соискателю лицензии;
- соблюдение лицензиатом требований к размещению информации, установленных частью 10.1 статьи 161 Жилищного Кодекса;
- иные требования, установленные Правительством Российской Федерации.

В частности, в развитие положений федеральных законодательных актов Правительством Российской Федерации и Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации утверждены следующие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность управляющих организаций:

- 1) Постановление Правительства РФ от 28.10.2014 № 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами»;
- 2) Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2006 г. № 75 «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом»;
- 3) Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения»;
- 4) Постановление Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами»;

- 5) Постановление Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность»;
- 6) Постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»;
- 7) Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2021 г. № 1670 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного жилищного контроля (надзора)»;
- 8) Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 6 апреля 2018 г. № 213/пр «Об утверждении Методических рекомендаций по установлению размера платы за содержание жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом, решение об установлении размера платы за содержание жилого помещения, а также по установлению порядка определения предельных индексов изменения размера такой платы»;
- 9) Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 5 декабря 2014 г. № 789/пр «Об утверждении Порядка проведения квалификационного экзамена, порядка определения результатов квалификационного экзамена, Порядка выдачи, аннулирования квалификационного аттестата, Порядка ведения реестра квалификационных аттестатов, Формы

квалификационного аттестата, перечня вопросов, предлагаемых лицу, претендующему на получение квалификационного аттестата, на квалификационном экзамене, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2014 г.».

Права и обязанности управляющей организации в части размещения информации о своей деятельности в публичном доступе регламентированы Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», Федеральным законом от 27 июля 2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» и Приказом Минстроя России от 7 февраля 2024 г. № 79/пр «Об установлении состава, сроков и периодичности размещения информации поставщиками информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства, обязательное размещение которой предусмотрено Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ».

* * *

В случае нарушения лицензионных требований или ненадлежащего ведения деятельности по управлению многоквартирным домом для управляющих организаций предусмотрена административная ответственность.

В соответствии с частью 1 статьи 7.23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами на основании договоров управления многоквартирными домами, правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, влечет наложение административного штрафа.

В силу части 2 статьи 14.1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований, за исключением случаев, предусмотренных статьей 13.19.2 названного Кодекса.

Согласно части 1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации 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, или в случаях, предусмотренных статьей 157.2 Жилищного кодекса РФ, постоянную готовность инженерных коммуникаций и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к предоставлению коммунальных услуг. Правительство Российской Федерации устанавливает стандарты и правила деятельности по управлению многоквартирными домами

В случае нарушения указанных требований управляющая организация может быть привлечена к административной ответственности по части 1 статьи 7.23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

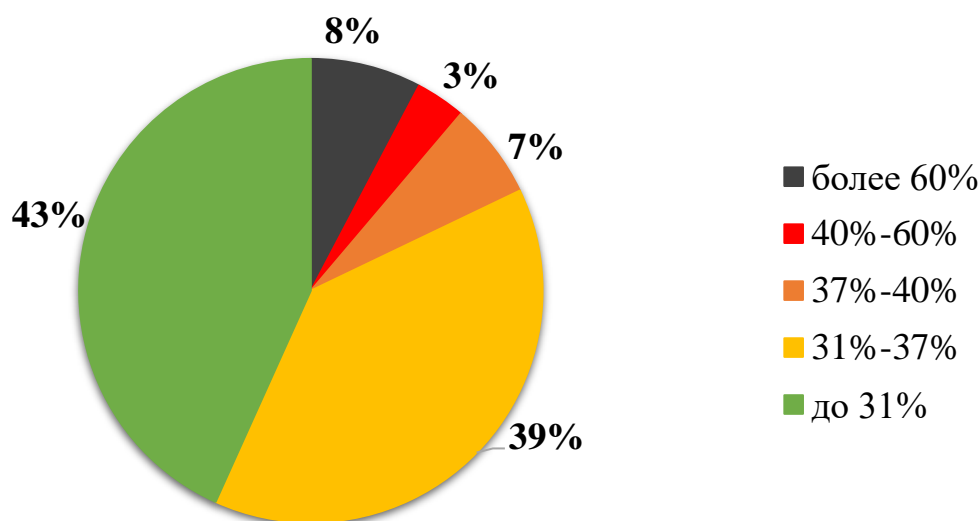
¹ «Об административной ответственности управляющей организации» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 05.06.2019 г.)

2. Текущее состояние жилищного фонда

Жилищный фонд Российской Федерации представлен разнообразными типами жилой недвижимости, от многоквартирных домов до индивидуальных жилых домов. Общая площадь всех жилых помещений в Российской Федерации на конец 2023 года составляет 4,2 млрд. кв. м.², в частной собственности находится 94% всех жилых помещений – это самый высокий показатель в мире.

На 1 июня 2024 года в Российской Федерации в государственной информационной системе «Жилищно-коммунальное хозяйство» (далее – ГИС ЖКХ) содержатся сведения о 951 420 многоквартирных домах. При этом сведения о степени износа размещены о 703 115 (73%) многоквартирных домах, из которых 8% признаны аварийными, а 49% нуждаются в капитальном ремонте или реконструкции по степени износа³.

Диаграмма. Многоквартирные дома по степени износа.



Сохранение технического состояния многоквартирного дома, его характеристик, отвечающих требованиям безопасности и качества, напрямую зависит от надлежащей эксплуатации такого многоквартирного дома.

² Росстат (https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye_usloviya)

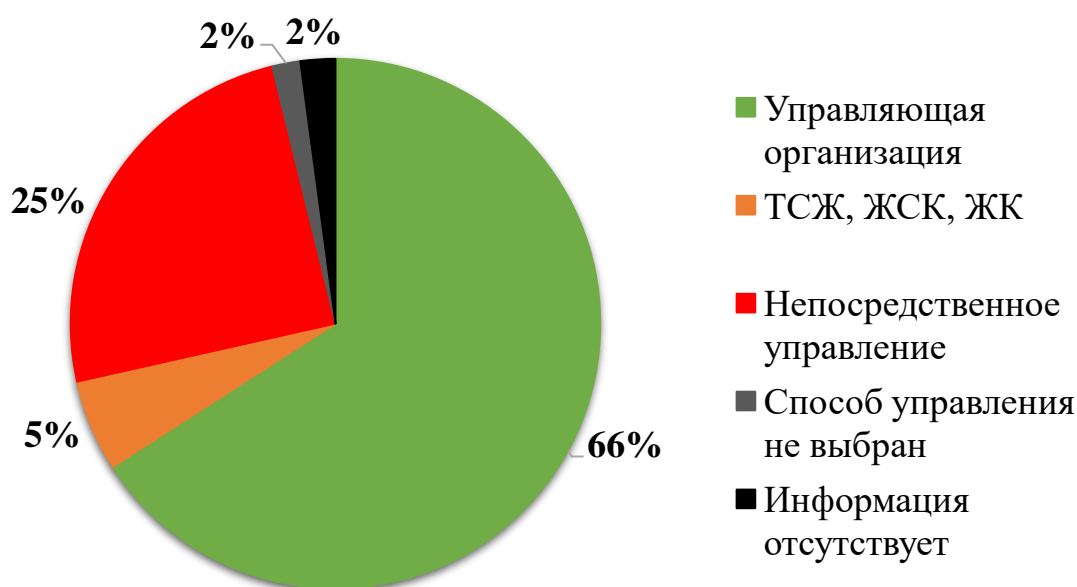
³ ГИС ЖКХ (<https://dom.gosuslugi.ru/#!/houses-condition/deterioration>)

Жилищным законодательством Российской Федерации предусмотрено три способа управления многоквартирным домом:

- 1) непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;
- 2) управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;
- 3) управление управляющей организацией.

Согласно официальным данным, лишь 66% многоквартирных домов в России управляются профессиональными участниками рынка⁴.

Диаграмма. Многоквартирные дома по способам управления.



По состоянию на 1 июня 2024 года в реестр управляющих организаций включены сведения о 21 117 управляющих организациях.

Большинство управляющих организаций участвуют в деятельности региональных профильных некоммерческих организациях или саморегулируемых организациях в сфере управления жилой недвижимостью, которых в субъектах Российской Федерации насчитывается более 170.

⁴ ГИС ЖКХ (<https://dom.gosuslugi.ru/#!/wdgt-mkd-control-method>)

3. Вызовы, стоящие перед отраслью жилищно-коммунального хозяйства в сфере управления жилищным фондом.

Основные вызовы, стоящие перед отраслью жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) в сфере управления жилищным фондом, определены в Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31.10.2022 № 3268-р (далее – Стратегия).

В Стратегии отмечается, что развитие коммунальной и жилищной сфер в Российской Федерации привело к определенным улучшениям в этих отраслях. Так, если в 2010 году лишь 39% граждан устраивало качество жилищно-коммунальных услуг, то в 2019 году, по данным опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения, доля таких граждан увеличилась до 60%.

С 1 сентября 2014 г. введена процедура лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. Сформированная система лицензионного контроля обеспечивает публичность и прозрачность процесса смены способа управления каждым многоквартирным домом или смены управляющей организации. Информация об управляющих организациях и поставщиках жилищно-коммунальных услуг в отношении каждого многоквартирного дома размещается в ГИС ЖКХ.

Вместе с тем отмечаются неразвитость института заказчиков работ и (или) услуг для многоквартирных домов в лице собственников помещений и товариществ собственников жилья, недостаточная эффективность деятельности управляющих организаций, низкий уровень цифровизации услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, сложности с реализацией полномочий органов местного самоуправления по выбору управляющих организаций или определению временных управляющих организаций в случае, если конкурс не состоялся.

На сегодняшний день целесообразно определить следующие вызовы в сфере управления жилищным фондом:

- дисбаланс прав и обязанностей лиц, осуществляющих управление МКД, собственников помещений в МКД, ресурсоснабжающих организаций;
- зарегулированность принятия и реализации решений собственниками помещений, отсутствие простых и доступных сервисов, направленных на упрощение принятия решений и управление многоквартирным домом;
- недостаточная эффективность управляющих организаций, обусловленная недостатками применяемых методов ценового регулирования, отсутствием у управляющих организаций мотивации к снижению затрат, повышению энергоэффективности и внедрению новых технологий;
- отсутствие регулирования отношений по управлению общим имуществом в многоквартирном доме, входящим в комплекс многоквартирных домов и жилых домов в комплексах индивидуальных жилых домов;
- несовершенная система допуска на рынок управления многоквартирными домами;
- низкая эффективность деятельности органов государственного жилищного надзора;
- отсутствие системы государственного учета технического состояния многоквартирных домов.

4. Цели и задачи предстоящей трансформации сферы управления жилищным фондом.

Основной целью трансформации сферы управления жилищным фондом является формирование прозрачного рынка, состоящего из профессиональных, добросовестных участников, деятельность которых направлена на сохранение технического состояния многоквартирных домов, продление их жизненного цикла, повышение качества жизни граждан России.

Для достижения цели необходимо решить следующие задачи:

- повышение инвестиционной привлекательности сферы управления многоквартирными домами, в том числе внедрение механизма установления экономически обоснованного размера платы за жилое помещение;
- формирование баланса прав и обязанностей лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, собственников помещений, ресурсоснабжающих организаций;
- повышение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг по содержанию и обслуживанию общего имущества в многоквартирном доме;
- повышение доступности и удобства процедур принятия собственниками помещений в многоквартирных домах решений по вопросам управления многоквартирным домом;
- совершенствование системы допуска на рынок управления многоквартирными домами;
- совершенствование системы контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами;
- формирование системы государственного учета технического состояния многоквартирных домов.

5. Сравнительный анализ системы государственного лицензирования и системы обязательного саморегулирования деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом.

Для формирования предложений по совершенствованию регулирования деятельности по управлению жилищным фондом был проведен сравнительный анализ существующей системы допуска на рынок - лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, и системы обязательного саморегулирования деятельности лиц в сфере управления жилищным фондом.

Дополнительно в ходе исследования обозначенной в настоящем докладе проблематики был выявлен третий возможный вариант трансформации сферы управления МКД, заключающийся в передаче в управление всех МКД субъекта Российской Федерации региональному государственному оператору с одновременным упразднением института лицензирования деятельности управляющих организаций, как и самих управляющих организаций. Региональный оператор сможет осуществлять функции эксплуатации и содержания напрямую или с привлечением эксплуатирующих организаций. Данный вариант также был добавлен к сравнительному анализу возможных направлений трансформации сферы управления МКД.

Сравнительный анализ был произведен с привлечением профессионального и делового сообщества. В работе были задействованы эксперты таких организаций, как Торгово-промышленная Палата Российской Федерации, Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Ассоциации предприятий сферы ЖКХ «Объединенный жилищно-коммунальный Совет», Ассоциации управляющих организаций «Новое качество», Ассоциации региональных операторов капитального ремонта.

При проведении сравнительного анализа была проведена оценка:

- Действующего законодательства в сфере управления МКД,

- Сложившейся правоприменительной практики действующего законодательства в сфере управления МКД по направлениям регулирования,
- Сложившейся судебной практики разрешения споров между участниками рынка управления МКД,
- Мнений профессионального и экспертного сообщества, полученных путем проведения опроса.

Для сравнения систем допуска на рынок были использованы 6 основных критериев оценки:

- I. Система допуска на рынок;
- II. Система контроля и надзора за управляющими организациями;
- III. Разрешение споров;
- IV. Ответственность управляющих организаций;
- V. Стимулирование инвестиционной деятельности;
- VI. Участие власти в регулировании сегмента управления МКД.

* * *

I. Система допуска на рынок.

а. Допуск на рынок управления жилищным фондом компетентных и добросовестных участников - управляющих организаций (далее - УО).

Действующая система лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами выполняет задачу по допуску субъектов на рынок управления на приемлемом уровне. Институт лицензий функционален, работоспособен, не сложен в администрировании. Участники рынка привыкли к институту лицензирования. Лицензирование понятно органам власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и хозяйствующим субъектам.

При этом модель государственного лицензирования деятельности основана на формальном подходе, а именно допуск УО на рынок управления МКД осуществляется при наличии лицензии, которая выдается при соответствии формальным лицензионным требованиям. При принятии решения не

производится оценка реального профессионального уровня управляющей организации, ее специалистов, наличия материально-технической базы и проч. Отказ в выдаче лицензии в соответствии со сложившейся правоприменительной практикой практически невозможен.

Оценка компетентности работников УО является формальной (квалификационный аттестат обязан иметь только директор), оценка добросовестности УО не проводится. При этом отсутствие грубых нарушений, факта дисквалификации не является показателем профессиональной компетенции и добросовестности УО.

При системе саморегулирования деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом саморегулируемой организацией (далее – СРО) устанавливаются комплексные критерии соответствия управляющих организаций, что дает возможность более углубленной проверки. СРО могут предъявлять требования к управляющим организациям: квалификация персонала, опыт, деловая репутация, наличие материально-технической базы, осуществлять контроль соблюдения требований законодательства.

Важным условием формирования системы саморегулирования является территориальный принцип создания СРО, когда в субъекте Российской Федерации создается одна СРО. Возможно предусмотреть механизм, при котором одна СРО будет объединять участников рынка из нескольких небольших по количеству УО соседствующих регионов.

В модели саморегулирования также может быть решена проблема новых организаций на рынке путем введения для них «испытательного срока».

Экспертами рынка также высказано мнение о том, что для УО процедура получения лицензии требует меньшего объема денежных средств в отличие от системы саморегулирования, при которой необходимо не только оплатить вступительный взнос, но и осуществлять внесение ежегодного взноса, формировать компенсационный фонд или оплачивать страховые взносы. В то же время эксперты отмечают, что система саморегулирования именно благодаря механизмам финансовой ответственности способна обеспечить реализацию

ответственности УО в случае причинения вреда имуществу собственников МКД, третьих лиц или нарушения договорных обязательств.

Таким образом, в модели обязательного саморегулирования принятие решения СРО о допуске организации к управлению жилищным фондом может осуществляться на основе оценки реального профессионального уровня УО, а участники СРО заинтересованы в добросовестности и квалификации членов и могут осуществить более углубленную и качественную проверку фактического соответствия их установленным требованиям (стандартам деятельности), а не ограничиваться оценкой документов по формальному признаку.

В случае внедрения института региональных операторов в сфере управления жилищным фондом предполагается упразднение института лицензирования деятельности управляющих организаций и такого вида юридических лиц.

Региональный оператор в сфере управления жилищным фондом создается по решению субъекта Российской Федерации.

Концепцией предусмотрено, что все МКД субъекта Российской Федерации передаются в управление региональному оператору. Региональный оператор ведет реестр всех МКД субъекта РФ и вправе осуществлять функции управления напрямую или с привлечением эксплуатирующих организаций. В концепции перехода на систему региональных операторов, равно как и при системах лицензирования и саморегулирования, эксплуатирующая организация должна соответствовать минимальным обязательным квалификационным требованиям, установленным для территории всей Российской Федерации. Одновременно субъект РФ вправе установить дополнительные критерии соответствия с учетом территориальных и климатических особенностей региона.

Эксплуатирующая организация получает допуск на рынок путем прохождения процедуры аккредитации у регионального оператора. Региональный оператор ведет реестр эксплуатирующих организаций, обладающих правом допуска на рынок. Представляется целесообразным установить срок, на который организация получает аккредитацию, например, на

пять лет, по истечении которых эксплуатирующая организация должна подтвердить соответствие обязательным требованиям и региональным критериям (при наличии).

По оценкам экспертов, реализация варианта перехода к системе управления МКД через региональных операторов приведет к снижению качества проверки соответствия организации «на входе», снижению качества контроля осуществления деятельности по эксплуатации МКД и, следовательно, снижению качества самих МКД. Помимо прочего, данная концепция несет высокие риски монополизации рынка на местах, снижению инвестиционной привлекательности сферы управления МКД, а также существенного увеличения нагрузки на бюджетную систему. Кроме того, эксперты пришли к выводу, что данный вариант имеет высокую степень тождества с действующей сегодня системой регулирования капитального ремонта МКД, что позволяет предполагать высокую степень наступления всех рисков и негативных сторон данной сферы при применении аналогии такой модели регулирования в сфере управления МКД.

в. Оперативное прекращение деятельности недобросовестных участников.

Анализ действующего законодательства, правоприменительной практики, а также представленной экспертами информации показал, что лицензирование не позволяет оперативно прекратить деятельность недобросовестного участника.

Аннулирование лицензии является исключительно редкой практикой, поскольку процесс принятия и реализации такого решения сложен и требует длительного времени, так как осуществляется в судебном порядке и усложнен множеством бюрократических процедур. В среднем на реализацию всех процедур требуется не менее одного года. При этом прекращение и аннулирование лицензии фактически не является окончательным, так как УО вправе вновь получить лицензию практически сразу после прекращения.

Невозможно лишить лицензии за недобросовестное поведение на рынке, такое как рейдерский захват домов через поддельные протоколы общего собрания собственников помещений в МКД, за несоблюдение требований законодательства и национальных стандартов деятельности УО.

В рамках модели обязательного саморегулирования могут быть созданы механизмы оперативного реагирования для прекращения деятельности недобросовестных УО. В частности, нарушение установленных правил и стандартов может быть основанием для исключения субъекта предпринимательской деятельности, допустившего такие нарушения, из числа члена СРО, при этом сроки принятия таких решений и действия также могут быть урегулированы внутренними документами СРО и быть более оперативными.

Эксперты отмечают, что возможны риски конфликта интересов при принятии решений о прекращении членства УО в СРО, поскольку СРО заинтересована в увеличении, а не уменьшении количества членов. Для устранения коррупционного потенциала, в процедурах рассмотрения и принятия решений должно быть предусмотрено обязательное участие надзорных органов, профильных региональных органов власти и представителей собственников помещений в МКД.

При наличии национального объединения саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих управление жилищным фондом, могут быть установлены правила, в соответствии с которыми нарушение обязательных стандартов СРО является препятствующими для вступления в другое СРО.

Таким образом, у СРО имеются возможности для более оперативного реагирования и прекращения деятельности недобросовестных участников.

В случае внедрения института региональных операторов в сфере управления МКД процесс оперативного прекращения деятельности недобросовестных участников рынка, в данном случае эксплуатирующих организаций, станет значительно проще с точки зрения процедуры:

региональный оператор сможет исключать организацию из реестра аккредитованных лиц, тем самым прекращая допуск на рынок.

В то же время, эксперты отмечают, что данный подход будет носить закрытый, непрозрачный характер, высока вероятность проявления коррупциогенных факторов.

с. Обеспечение непрерывности управления

При системе государственного лицензирования в случае аннулирования лицензии УО продолжает управление МКД до назначения временной УО или выбора УО собственниками помещений в МКД.

Возможна процедура замены лишённой лицензии УО проведением муниципальных конкурсов по отбору новой УО. В случае, если на конкурс, проводимый органом местного самоуправления, нет участников (это происходит в случае, когда обслуживание МКД для УО является экономически не привлекательным), появляется проблема так называемых «брошенных домов». Таким образом, непрерывность управления МКД при системе государственного лицензирования не обеспечивается.

В модели саморегулирования, в первую очередь, работают механизмы коллективной ответственности представителей профессионального сообщества, основанные на принципах, закреплённых в нормативных документах СРО, принятых всеми её членами с учётом социальной ответственности бизнеса и справедливого распределения подобного рода нагрузки исходя из оговорённого и принятого членами СРО баланса интересов.

СРО должна обеспечивать процедуру смены УО без ущерба для собственников помещений в МКД. Инструментами СРО в этой работе являются:

- ✓ информирование собственников МКД о решении об исключении УО из СРО с одновременным размещением сведений в ГИС ЖКХ;
- ✓ определение временной УО из состава членов СРО до выбора новой УО;
- ✓ разъяснения собственникам о сроках и порядке смены УО;

- ✓ предложение собственникам помещений в МКД нескольких УО – членов СРО для выбора на общем собрании;
- ✓ сопровождение проведения общего собрания (при необходимости);
- ✓ сопровождение и контроль передачи документов, в том числе, технической документации, новой УО (в обязательном порядке).

Процесс непрерывности управления для всех МКД возможно также обеспечить посредством постоянного участия представителей профильных органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в руководящих органах СРО. Так, субъект РФ – держатель реестра МКД выявляет дома без управления и сообщает об этом в СРО. СРО – держатель реестра УО, в свою очередь, вправе назначить временную УО, которая будет обеспечивать реализацию минимального перечня работ и услуг, и организовать проведение общего собрания для выбора постоянной УО.

Таким образом, система обязательного саморегулирования способна обеспечить непрерывность управления и решить проблему «брошенных домов».

Непрерывность управления МКД также способна обеспечить система региональных операторов. Когда все МКД находятся в управлении одного лица, проще контролировать и обеспечивать надлежащую эксплуатацию. В случае, если управление МКД осуществляется с привлечением эксплуатирующей организации, у которой завершён срок действия аккредитации или срок действия договора эксплуатации, или она была исключена из реестра эксплуатирующих организаций и т.д., региональный оператор в короткие сроки вправе заключить договор эксплуатации с иной эксплуатирующей организацией, которая включена в соответствующий реестр.

В то же время, эксперты отмечают, что данный будет носить закрытый, непрозрачный характер, высока вероятность проявления коррупциогенных факторов.

d. Стандартизация деятельности (требования к материальной-технической базе, квалификации кадров, финансовому состоянию,

обязательный перечень работ, обоснование ценообразования, формы и периоды отчетности).

При действующей системе лицензирования со стороны органов государственного жилищного надзора отсутствует контроль за соблюдением стандартов (ГОСТов), регламентирующих технологические процессы деятельности УО. В настоящее время стандарты деятельности являются документами добровольного применения, следовательно, настаивать на их применении или проверить их соблюдение лицензирующий орган не имеет права. Таким образом, влияние на процессы управления МКД в рамках механизма лицензионного контроля отсутствуют. Со стороны органов ГЖН также возможно привлечение к ответственности за нарушение законодательства, но не за несоблюдение стандартов.

Таким образом, при системе лицензирования стандарты не обязательны для применения, а их несоблюдение со стороны УО не наказуемо.

В модели обязательного саморегулирования стандарты деятельности занимают центральное место, так как соответствие таким стандартам является обязательным условием для членства в СРО, а их несоблюдение приводит к применению мер дисциплинарного характера и может стать причиной для исключения УО из СРО (запрет на деятельность).

При системе саморегулирования формируется концепция обязательного применения единых стандартов, алгоритмов, чек-листов, блок-схем, инструкций по эксплуатации МКД, единой отчетности по исполнению договора управления, долгосрочного планирования (3-5 лет) ремонтных работ, организация работы по повышению квалификации работников УО, обоснованная дифференциация размера платы за жилое помещение в зависимости от технического состояния МКД и проч.

Функции и полномочия по разработке и утверждению соответствующих стандартов деятельности управляющих организаций, а также методических рекомендаций по их применению целесообразно установить на федеральном

уровне за национальным объединением саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих управление жилищным фондом.

При этом СРО должны быть предоставлены полномочия по уточнению отдельных положений стандартов деятельности управляющих организаций, предусматривая региональную специфику.

В рамках стандартов деятельности управляющих организаций возможно утверждение типового для членов СРО договора управления, что позволит урегулировать наиболее сложные вопросы взаимодействия с собственниками помещений в МКД.

Эксперты обращают внимание, что при системе саморегулирования существует риск того, что стандарты деятельности управляющих организаций станут дополнительным набором требований к УО помимо требований нормативно-правовых актов. В этой части потребуются корреляция указанных документов.

Таким образом, в модели саморегулирования существует возможность для формирования сбалансированной системы требований к УО, урегулированной понятной иерархией нормативно-правовых актов и стандартов СРО, обязательных к применению и соблюдению.

В случае внедрения института региональных операторов в сфере управления МКД экспертами отмечается высокий риск сохранения законодательного хаоса, как при системе лицензирования.

Требования к содержанию и эксплуатации МКД установлены на федеральном уровне, которые детализируются в ГОСТах добровольного характера. В дополнение к этому массиву нормативных и правовых актов с высокой вероятностью будут приняты нормативные акты субъектов, учитывающие территориальные и климатические особенности региона.

Контроль и надзор соблюдения всей совокупности требований станет серьезной административной и финансовой нагрузкой как для контрольно-надзорных органов, так и для регионального оператора и эксплуатирующих организаций.

II. Система контроля и надзора за управляющими организациями.

a. Система контроля за деятельностью УО.

Система контроля за деятельностью УО в системе государственного лицензирования осуществляется органами ГЖН.

Органы ГЖН осуществляют проверки в рамках рассмотрения жалоб со стороны собственников помещений в МКД и плановых проверок. При этом, органы ГЖН чрезмерно перегружены ввиду большого количества возложенных на них полномочий и функций. В качестве основной меры реагирования на нарушения являются штрафы, которые, в конечном итоге, перекладываются на жителей и поступают в бюджеты.

Более того, в рамках сложившейся правоприменительной практики органы ГЖН все чаще применяют меры административной ответственности в отношении руководителей УО. В результате руководителей меняют новые лица, а у УО фактически не формируется история нарушений и санкций, что, в свою очередь, делает невозможным построение механизма оценки опыта и деловой репутации УО.

Таким образом, деятельность органов ГЖН носит выборочный характер и осуществляется фактически по формальному признаку, что не позволяет обеспечить ни оперативность реагирования, не своевременность рассмотрения ситуаций. В связи с чем, существующая система контроля не способствует повышению правовой грамотности сотрудников УО, повышению качества управления МКД. Фактически отсутствуют возможности и практика объективного технико-экономического контроля результатов деятельности УО, эксплуатационных компаний.

В модели саморегулирования ключевым фактором реализации контрольных полномочий в отношении УО является заинтересованность СРО именно в профилактике нарушений со стороны своих членов, поскольку в случае причинения УО вреда в результате своей деятельности СРО должна будет обеспечить реализацию мер финансовой ответственности.

Органы СРО осуществляют постоянный плановый контроль соблюдения установленных требований и стандартов.

Также органы СРО рассматривают жалобы граждан, проводят проверку, по результатам которой вправе применить широкий диапазон действенных мер дисциплинарного воздействия: предписание об устранении нарушения, предупреждение, штраф, приостановка деятельности, исключение из членов СРО.

Участниками опроса отмечено, что необходимо предусмотреть механизм формирования и контроля наличия у СРО базовых условий для эффективного контроля деятельности УО (правовых, экономических, кадровых и т.д), т.к. для полноценного и всестороннего осуществления контрольных функций требуется соответствующая квалификация и возможности.

Таким образом, система саморегулирования имеет возможность и способность осуществлять контроль деятельности УО на постоянной основе и не только оперативно реагировать на возникшие ситуации, но и предупреждать их наступление, имея ввиду не только применение штрафных санкций, поскольку это прямо не влияет на качественное исправление ситуации со стороны УО.

В модели передачи всех МКД в управление региональных операторов система контроля и надзора представляет собой двухуровневую систему:

- 1) контроль (уполномоченный орган власти субъекта РФ) и надзор (орган ГЖН) за деятельностью регионального оператора;
- 2) контроль (уполномоченный орган местного самоуправления) и надзор (РПН, РТН, МЧС субъекта РФ) за деятельностью эксплуатирующих организаций.

Помимо прочего, на органы ГЖН должно быть возложено в качестве основного полномочие по контролю технического состояния МКД.

Такая система контроля и надзора позволит реализовать перераспределение полномочий между органами власти, освобождая органы ГЖН от непрофильных функций, однако не позволит сократить бюджетные расходы на финансирование деятельности вышеуказанных органов власти.

б. Роль и полномочия органов государственного жилищного надзора.

В системе государственного лицензирования органы ГЖН исполняют множество полномочий, в том числе полномочия по лицензированию и лицензионному контролю за деятельностью по управлению МКД, и далеко не всегда имеют необходимые ресурсы для осуществления таких полномочий.

Основная же роль органов ГЖН сегодня сосредотачивается не на решении какой-либо проблемы, а на формальной ее фиксации и привлечении субъекта предпринимательства к административной ответственности. Контроль соответствия МКД техническим требованиям качества и безопасности в настоящее время практически не осуществляется.

В модели саморегулирования органы ГЖН будут сосредоточены именно на реализации функций, связанных с проверкой фактического состояния общего имущества собственников помещений в МКД (и соответственно должны проверять не перечень работ, а результаты работ по установленным параметрам в отношении каждого элемента общего имущества), технического состояния МКД.

В свою очередь, полномочия по контролю за деятельностью УО в модели саморегулирования возлагается на СРО, которая имеет большую заинтересованность именно в качественном осуществлении своими членами деятельности по управлению жилищным фондом и нацелены на профилактику нарушений, а не на их фиксацию.

Таким образом, в модели саморегулирования возможно оптимизировать предмет жилищного надзора, переложив часть полномочий на другие институты, что позволит сделать систему надзора со стороны органов ГЖН более эффективной.

При внедрении института региональных операторов также возможно оптимизировать полномочия органов ГЖН посредством перераспределения части из них на региональные и муниципальные органы власти. Однако, в

отличие от системы саморегулирования, станет невозможным сократить бюджетные расходы.

III. Разрешение споров

а. Оперативность и эффективность механизма разрешения споров между УО / между УО и собственниками / между УО и ресурсоснабжающими организациями (РСО).

В системе государственного лицензирования специальные механизмы разрешения споров между УО, между УО и РСО отсутствуют. Споры разрешаются в рамках судебных процедур (досудебная процедура отсутствует). Это приводит к значительной нагрузке на судебные органы, длительности рассмотрения, а также значительному отставанию момента разрешения спора от момента его возникновения.

В модели обязательного саморегулирования предполагается создание действующего на постоянной основе органа по разрешению споров, в задачи которой будет входить рассмотрение споров между различными участниками рынка: УО и собственниками, УО между собой, УО и РСО. Возможно создание публичных комиссий с привлечением представителей органов государственной власти, представителей жилищных объединений, органов ГЖН, Федеральной антимонопольной службы, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, ассоциаций РСО, а также использование института медиации. Возможно предусмотреть механизм сотрудничества СРО со специализированным третейским судом.

Вопрос введения обязательного претензионного порядка разрешения споров между УО и иными участниками рынка управления МКД будет решен посредством вышеуказанных инструментов, что, в свою очередь, позволит снизить нагрузку на судебную систему, сократить сроки рассмотрения и разрешения споров.

Таким образом, в рамках модели саморегулирования разрешение споров будет организовано более эффективно для всех участников рынка управления МКД.

В концепции перехода системы управления МКД к институту региональных операторов, также, как и в системе саморегулирования, могут быть предусмотрены механизмы досудебного рассмотрения споров. В частности, на базе регионального оператора может быть создана комиссия по разрешению споров.

Коррупционные риски могут быть нивелированы путем создания комиссии по разрешению споров при региональном операторе на принципах открытости и прозрачности, включению в состав такой комиссии представителей жилищных объединений, органов ГЖН, Федеральной антимонопольной службы, Роспотребнадзора, Ростехнадзора.

в. Механизмы защиты интересов добросовестных участников (устранение нарушений).

В действующей системе лицензирования защита добросовестных участников отношений (УО, собственников, СРО) осуществляется недостаточно эффективно. Система лицензирования для этого не предназначена.

Модель саморегулирования предполагает объединение добросовестных участников рынка в целях защиты добросовестной конкуренции и противодействию нарушениям прав своих членов (стандарты, оперативность процедур рассмотрения споров и т.д.). Таким образом, профилактика нарушений будет иметь первостепенное значение.

Кроме того, в модели саморегулирования сохраняется роль надзорных органов, и их предписания носят обязательный характер для членов СРО.

В модели саморегулирования СРО может быть наделена полномочиями по подаче исков в суды в случае выявления (получения информации) о признаках нарушения прав УО (члена СРО) (в частности, подделка протоколов), а также принимать все необходимые меры, направленные на защиту интересов организаций-участников СРО.

Таким образом, система саморегулирования предусматривает механизмы и инструменты, способствующие защите прав и интересов добросовестных

участников рынка, что послужит формированию благоприятного инвестиционного климата в сегменте отрасли.

При внедрении системы региональных операторов, по оценкам экспертов, эксплуатирующие организации будут находиться в самом невыгодном положении. Причин этому несколько. Во-первых, совокупность несистематизированных федеральных и региональных нормативных и правовых актов будет сложно соблюдать в полном объеме. Во-вторых, в отношении эксплуатирующих организаций будут осуществлять контрольные мероприятия несколько органов власти, а также региональный оператор. Общественный контроль будут осуществлять собственники помещений в МКД. В-третьих, как отмечалось выше, процедура включения и исключения эксплуатирующих организаций будет носить закрытый, непрозрачный характер с высокой вероятностью проявления коррупциогенных факторов.

Схема. Разрешение споров при системе государственного лицензирования.

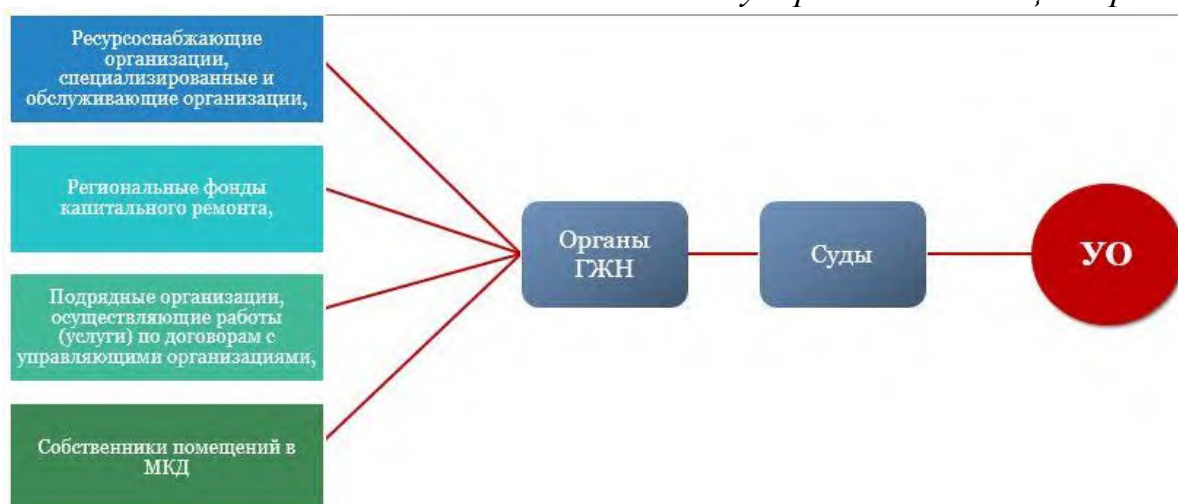


Схема. Разрешение споров при системе обязательного саморегулирования.



Схема. Разрешение споров при системе Региональных операторов.



IV. Ответственность УО в случае нарушения прав собственников помещений в МКД / нанесения ущерба общему имуществу МКД, нарушения договорных обязательств УО (РСО, подрядные организации и др.), нанесения ущерба третьим лицам.

В системе лицензирования возмещение причиненного вреда возможно либо в добровольном порядке, либо в судебном. В зависимости от состава правонарушения ответственность может быть административная, гражданско-правовая, крайне редко уголовная.

При этом по ряду нарушений (ненадлежащее содержание и ремонт общего имущества) к УО применяются одновременно две меры ответственности: административная (штраф) + гражданско-правовая (неустойка, требование о выполнении ремонта и т.д.).

В модели саморегулирования сохраняется административная ответственность, однако дополнительно появляется механизм компенсационных фондов, при котором средства членов объединяются для обеспечения компенсации в случае выявления нарушений. Порядок формирования и расходования таких компенсационных может устанавливаться на федеральном уровне, а также дополнительно регулироваться внутренними стандартами СРО.

Также стандартами СРО может быть предусмотрено страхование ответственности.

Таким образом, система обязательного саморегулирования формирует систему мер ответственности УО: административная, дисциплинарная, финансовая. Кроме карательных механизмов имеет место расширение компенсационных финансовых механизмов, которые позволяют восстанавливать нарушенные права собственников или иных участников в случае нарушений, и представляет эффективную защиту нарушенных прав. СРО в данной системе является гарантов восстановления прав пострадавшей стороны.

Система видов и объема ответственности эксплуатирующих организаций при внедрении института региональных операторов, по оценкам экспертов, не будет отличаться от действующей системы в рамках государственного

лицензирования: административная, гражданско-правовая, уголовная. Правоприменительная практика возмещения вреда собственникам помещений в МКД или третьим лицам сохранится на текущем неразвитом уровне.

V. Стимулирование инвестиционной деятельности

а. Механизмы стимулирования инвестиций УО в собственное развитие (наращивание материально-технической базы, внедрение современных технологий, повышения квалификации специалистов и др).

При системе лицензирования механизмы стимулирования инвестиций УО в собственное развитие отсутствуют.

Органы лицензионного контроля в стимулировании инвестиций не заинтересованы. Механизмы лицензионного контроля оперируют совершенно иными критериями, вмешиваться в финансово-хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов они не имеют права. Система лицензирования не ориентирована на поддержку УО и их развитие.

Модель саморегулирования ориентирована на содействие своим членам и создание условий для их развития, профессионального роста, улучшения качества их работы.

Это обеспечивается за счет:

- формирования системы стандартов;
- контроля соблюдения стандартов, ориентированного на профилактику нарушений, а не на прекращение деятельности;
- возможности организации на базе СРО с привлечением образовательных учреждений курсов повышения квалификации специалистов и установление требований по повышению квалификации для специалистов СРО, а также оценки их профессиональной квалификации.

Система саморегулирования, в первую очередь, обеспечивает защиту рынка от недобросовестных участников, содействует профессиональным компаниям при решении проблем по направлениям широкого спектра.

Следствием этого становится формирование благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата.

Также в модели саморегулирования дополнительными механизмами стимулирования развития УО может служить формирование на уровне СРО:

- перечня наиболее эффективных современных технологий по содержанию и ремонту общего имущества;
- базы данных специалистов в сфере ЖКХ;
- кейсов по привлечению доступных кредитов для членов СРО для наращивания материально-технической базы;
- аварийного запаса материалов и оборудования в целях устранения аварийных ситуаций;
- реестра поставщиков материалов и оборудования. Организация совместных закупок в целях снижения стоимости материалов и оборудования;
- перечня квалифицированных подрядных организаций.

Таким образом, модель саморегулирования нацелена на развитие своих членов, в том числе, на вложения инвестиций в наращивание материально-технической базы, внедрение современных технологий, повышение квалификации специалистов.

Реализация модели создания региональных операторов в сфере управления МКД не предусматривает инвестиционной составляющей, так как бизнес – эксплуатирующие организации, в рамках договорных отношений с региональным оператором и собственниками МКД являются лишь исполнителями работ (услуг).

В данной концепции отсутствие интереса со стороны эксплуатирующих организаций в развитии рынка управления МКД, в целом, и повышении качественных и технологических показателей конкретного многоквартирного дома, в частности, приведет к повышению объема расходования бюджетных средств бюджетов всех уровней.

б. Механизмы стимулирования инвестиций УО в мероприятия по повышению качества, безопасности, энергоэффективности МКД.

В системе лицензирования такие механизмы отсутствуют. Органы лицензионного контроля в стимулировании инвестиций не заинтересованы. Механизмы лицензионного контроля оперируют совершенно иными критериями, вмешиваться в финансово-хозяйственную деятельность подконтрольных субъектов они не имеют права.

С введением лицензирования предпринимательской деятельности по управлению МКД резко повысились риски невозврата инвестиций, вложенных денежных средств управляющими организациями в сферу управления МКД, что является серьезным административным барьером развития профессионального управления жилой недвижимостью.

Модель саморегулирования позволит создать условия устойчивости и стабильности управления жилищным фондом и может способствовать созданию почвы для улучшения инвестиционного климата. Кроме того, в задачи СРО входит защита своих членов и обеспечение стабильности их деятельности, что также положительно влияет на инвестиционный климат.

VI. Участие власти в регулировании сегмента управления МКД.

а. Роль и полномочия региональных властей.

В системе лицензирования роль органов региональной власти сосредоточена на организации жилищного надзора и лицензионного контроля, то есть в допуске на рынок и применении мер ответственности. Органы региональной власти не влияют на формирование и соблюдение стандартов деятельности и иные требования, предъявляемые к УО.

В модели саморегулирования взаимодействие между СРО и региональными и местными органами власти будет направлена на обеспечение реализации задач, которые стоят перед отраслью на местах. Они получают возможность принимать участие в формировании органов управления СРО, а также представители власти субъектов РФ могут быть включены в органы

управления СРО, т.е. непосредственно принимать участие в деятельности СРО, в том числе в деятельности органов по разрешению споров между участниками рынка и в принятии решений о включении или исключении УО из СРО.

Таким образом, при системе саморегулирования возможности влияния органов региональной власти на деятельность УО расширяется.

Одним из ключевых минусов перехода сферы управления МКД к системе региональных операторов является фактическая монополизация рынка под контролем государства. Когда все МКД находятся в управлении одного лица, для эксплуатирующих организаций в рамках договорных обязательств отсутствует инвестиционная составляющая.

В рамках предлагаемой системы взаимодействия органов власти и регионального оператора эксплуатирующая организация фактически становится подрядчиком для выполнения конкретного вида работ (услуг) в течение срока, указанного в договоре, без гарантии продления.

Единственным инвестором рынка управления МКД становится государство, единственным источником средств для инвестиций – бюджетная система Российской Федерации.

в. Роль и полномочия федеральной власти

На сегодняшний момент на федеральные органы власти возложена подготовка и принятие нормативной правовой базы, которая регулирует вопросы лицензирования УО. Также на федеральном уровне введена должность главного государственного жилищного инспектора, однако его полномочия и отсутствие у него аппарата приводит к тому, что его роль является декларативной.

В модели саморегулирования на федеральном уровне должны быть:

- Приняты нормативные правовые акты, устанавливающие базовые принципы и правила управления жилищным фондом, в том числе порядок допуска на рынок, ответственность за несоблюдение данных правил (дисциплинарная, финансовая, административная);

- Приняты стандарты и правила, регулирующие деятельность по управлению, в том числе относительно перечня работ (услуг), ценообразования, отчетности, размещения информации и др.;
- Определены порядок создания и ведения единого реестра управляющих организаций;
- Организован мониторинг деятельности управляющих организаций и ее результатов на основе системы оценки опыта и деловой репутации;
- Разработаны и приняты профессиональные стандарты, федеральные государственные образовательные стандарты;
- Введен национальный реестр специалистов в области управления жилищным фондом;
- Сформирован источник финансирования возмещений ущерба, причиненного управляющими организациями, и определен порядок расходования денежных средств;
- Организована система контроля и надзора за исполнением законодательства всеми участниками рынка.

Модель саморегулирования предполагает создание на федеральном уровне Национального объединения саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих управление жилищным фондом (далее – НОУЖИЛ). При формировании органов управления может быть предусмотрено участие представителей федеральных органов власти (например, участие главного государственного жилищного инспектора).

Помимо прочего, НОУЖИЛ - центр компетенций в сфере управления жилищным фондом, реализующий мероприятия по мониторингу и анализу показателей деятельности лиц, осуществляющих деятельность по управлению жилищным фондом, по исследованию рынка, а также формирующий предложения по выработке государственной политики в сфере управления жилищным фондом.

В числе полномочий и функций НОУЖИЛ предполагается включить:

- ведение всероссийского реестра УО;

- разработку, утверждение и последующую актуализацию стандартов и правил деятельности как СРО, так и УО;
- контроль за деятельностью региональных СРО и соблюдение ими требований в отношении своих членов;
- участие в выработке государственной политики в сфере управления жилищным фондом;
- мониторинг деятельности УО.

Это приведёт к улучшению качества работы УО и защите интересов как УО, так и других участников правоотношений.

Концепция перехода сферы управления жилищным фондом к институту региональных операторов предусматривает максимальную и абсолютную роль государства по всем направлениям регулирования:

- Основы деятельности региональных операторов в сфере управления МКД устанавливаются федеральным законом;
- Региональный оператор создается по решению органа власти субъекта РФ и за счет средств бюджета субъекта РФ;
- Система допуска на рынок эксплуатирующих организаций обеспечивается региональным оператором;
- Система контроля и надзора сформирована исключительно из органов власти.

Схема. Система контроля и надзора при системе государственного лицензирования.

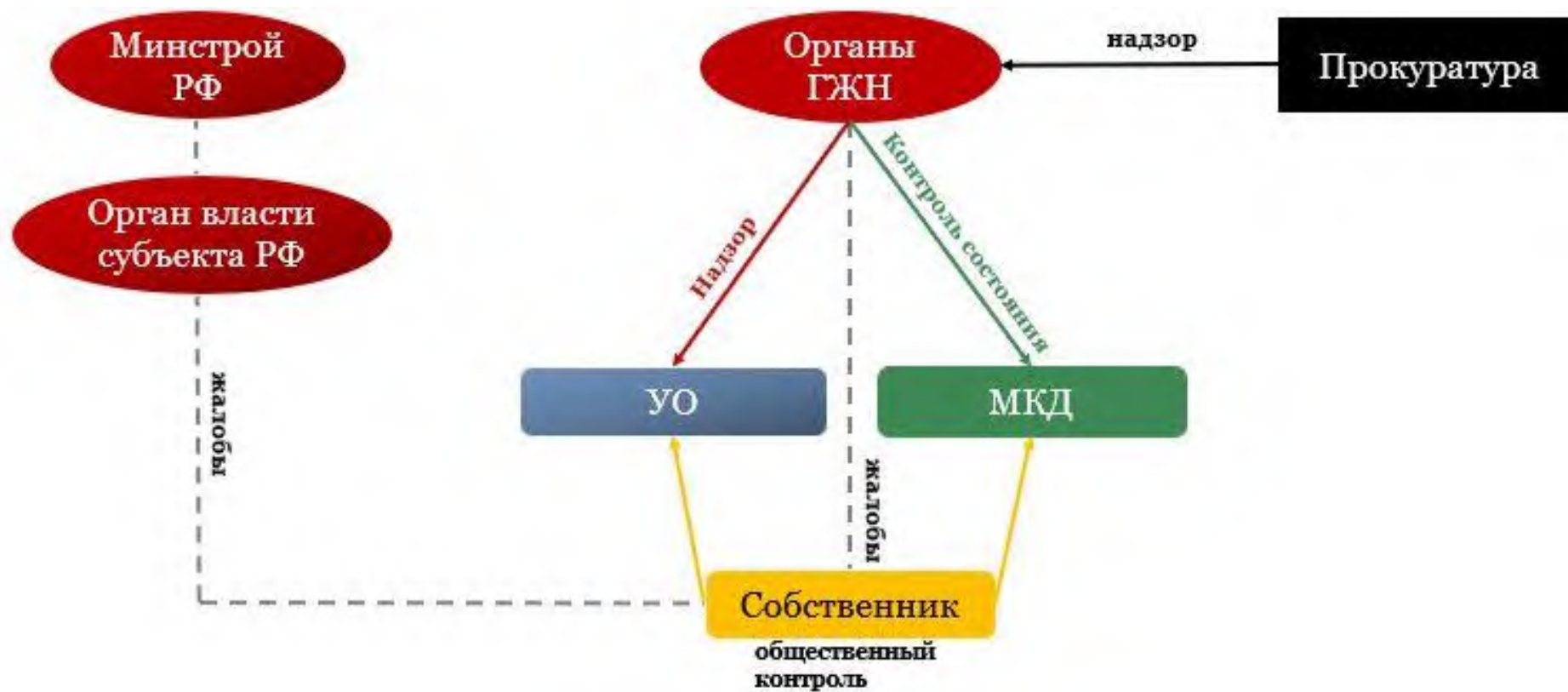


Схема. Система контроля и надзора при системе обязательного саморегулирования.

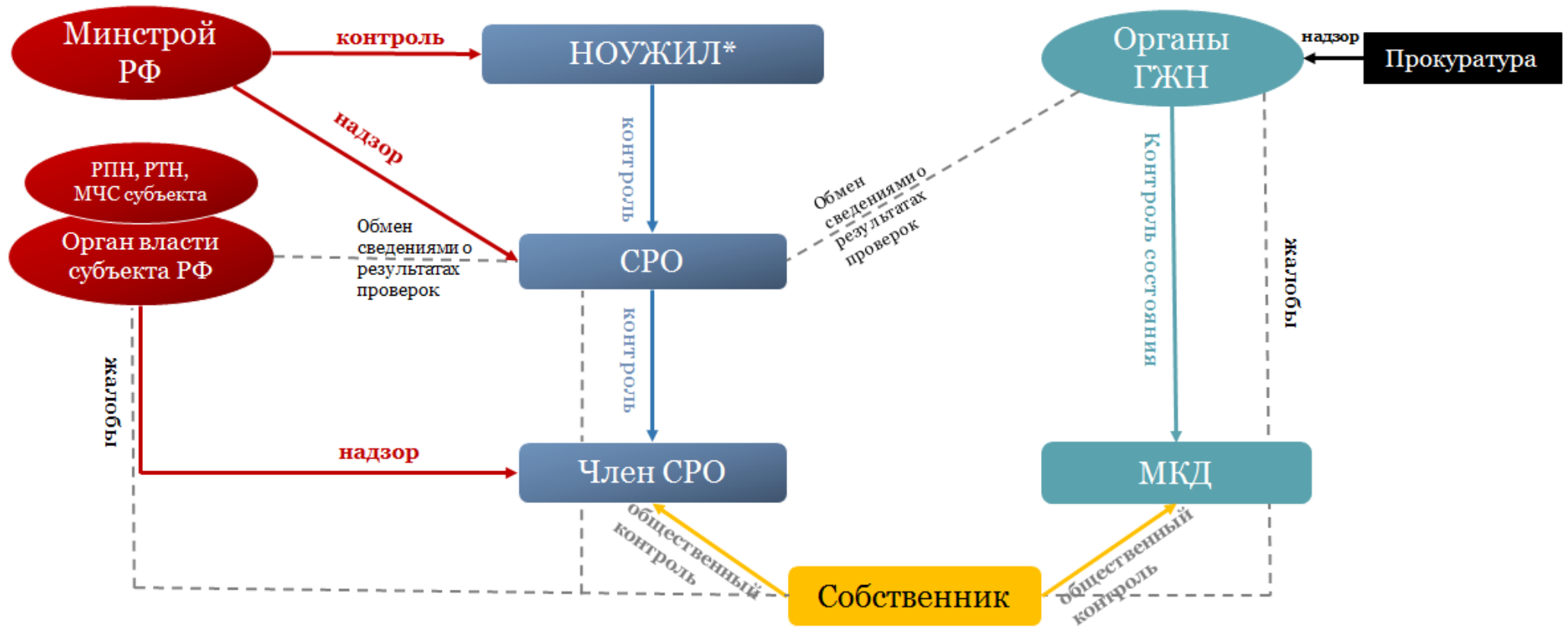


Схема. Система контроля и надзора при системе региональных операторов.



6. Роль государства в регулировании рынка управления жилищным фондом.

Реализация положений законодательства о лицензировании после 2014 года позволила сделать первый шаг к оздоровлению рынка по управлению жилой недвижимостью. Появился механизм, способствующий развитию института добросовестного и профессионального участника рынка, сохранению в нем лиц, заинтересованных в честном ведении бизнеса и соблюдении норм действующего законодательства.

Однако в настоящее время движущая сила указанной системы регулирования иссякает. Складывается ситуация, когда действующее положение дел перестает устраивать всех участников правоотношений:

- региональные власти не имеют эффективных и оперативных инструментов влияния на недобросовестных участников рынка, а также оперативных механизмов устранения последствий их некачественной работы;

- органы государственного жилищного надзора перегружены непрофильными и излишними полномочиями и функционалом, результатом чего стала неэффективная работа по контролю за техническим состоянием многоквартирных домов;

- добросовестные управляющие организации все чаще сталкиваются с нарушениями правил здоровой конкуренции и «рейдерскими захватами» МКД со стороны недобросовестных участников. К деятельности по управлению многоквартирными домами допускаются лица, формально выполняющие лицензионные требования, но стремящиеся при этом внешне легитимными способами «вывести» денежные средства, собранные с собственников помещений в МКД за счет явного и существенного уменьшения объема работ, выполняемых по договору управления многоквартирным домом;

- жители вынуждены получать и оплачивать некачественные услуги и испытывать проблемы с привлечением недобросовестных исполнителей к ответственности, а также с компенсацией причиненного ущерба, что

непосредственно влияет на качество и комфорт проживания, порождает социальную напряженность и утрату доверия к власти.

Необходимо совершить следующий шаг в трансформации системы управления многоквартирными домами.

В частности, **изменение принципов и критериев системы допуска на рынок** управления жилищным фондом позволит:

- разработать и внедрить единые стандарты деятельности по управлению и содержанию жилищного фонда;
- обеспечить минимальный обязательный набор требований к участникам рынка и систему контроля соблюдения этих требований как для допуска на рынок, так и сохранения права осуществлять деятельность по управлению МКД;
- повысить роль органов государственного жилищного надзора;
- внедрить механизмы финансовой ответственности участников рынка;
- внедрить систему оценки опыта и деловой репутации участников рынка, включающую в том числе такие критерии, как размер уставного капитала, материально-техническая оснащенность, штатной численности сотрудников;
- внедрить систему подготовки и оценки квалификации кадров;
- повысить инвестиционную привлекательность сегмента управления МКД, в том числе внедрить методику определения и установления минимального экономически обоснованного размера платы за жилое помещение и размера взносов на капитальный ремонт общего имущества МКД, предусматривающие дифференцированный подход в зависимости от территориальных особенностей и технических особенностей МКД;
- обеспечить непрерывность управления МКД.

Предполагается целесообразным и обоснованным предусмотреть особую роль в новой системе допуска на рынок и его регулировании для субъектов Российской Федерации. Принципы и подходы управления жилищным фондом не могут быть едиными для всех территорий России ввиду территориальных, климатических, сейсмических, экономических и социальных особенностей. Именно региональные власти с учетом региональной специфики должны

участвовать в администрировании соответствующей сферы правоотношений и иметь всю полноту полномочий для этого.

Само жилищное законодательство должно преимущественно уйти от принципов федеральной централизации. Власти регионов должны получить дискреционные полномочия регулировать деятельность по управлению МКД с учетом территориальных, климатических, политических и экономических особенностей регионов.

7. Место гарантирующих управляющих организаций в системе управления жилищным фондом.

На территории Российской Федерации ежегодно увеличивается количество аварийного жилищного фонда. По данным Росстата на текущий момент общее число аварийных многоквартирных домов, в которых проживают граждане, составляет 88,5% от общего числа аварийных многоквартирных домов.

Также наблюдается большое количество МКД, в которых работы по содержанию и текущему ремонту общего имущества не оказываются или оказываются ненадлежащего качества, в том числе по причине отсутствия активности собственников помещений в МКД.

В соответствии с Правилами по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, утвержденными постановлением Правительства РФ от 06.02.2006 № 75 (далее – Правила № 75), открытый конкурс по выбору управляющей организации проводится органом местного самоуправления, если:

- собственниками помещений не выбран способ управления или принятое собственниками помещений решение о выборе способа управления домом не реализовано;
- до окончания срока действия договора управления МКД, заключенного по результатам конкурса, не выбран способ управления этим домом или если

принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано;

- собственниками помещений в новостройках не выбран способ управления МКД.

За период 2021-2023 гг. органы местного самоуправления провели 38 091 открытых конкурсов по отбору управляющей организации, в том числе в 2021 году - 1 946, в 2022 году – 12 463, в 2023 году – 13 682.

Указанные открытые конкурсы были проведены в целях выбора управляющей организации для управления 1 021 968 МКД, в том числе в 2021 году – 267 376 МКД (26,2%), в 2022 году – 409 031 МКД (40,0%), в 2023 году – 345 531 МКД (33,8%).

При этом за период 2021-2023 гг. 36 175 открытых конкурсов признаны несостоявшимися, что составляет 94,8% от общего количества проведенных органами местного самоуправления конкурсов, в том числе в 2021 году – 10 546 конкурсов (88,3%), в 2022 году – 12 248 конкурсов (98,3%), в 2023 году – 13 381 конкурс (97,8%).

Зачастую не все конкурсы заканчиваются назначением победителя конкурса - управляющей организации для управления МКД. Поэтому органам местного самоуправления приходится во исполнение Правил № 75 повторно проводить конкурсы, ранее признанные несостоявшимися.

Общее количество повторно проведенных конкурсов за период с 2021 по 2023 гг. составило 22 420 или 59% от общего количества проведенных конкурсов.

После двух несостоявшихся конкурсов органы местного самоуправления вправе назначить организацию для управления МКД. Так, за период 2021-2023 гг. на 80 190 МКД (8% от общего количества МКД, в отношении которых были проведены конкурсы) были назначены управляющие организации.

В жилищном законодательстве Российской Федерации сегодня не предусматривается каких-либо особенностей осуществления деятельности по

управлению аварийными многоквартирными домами, в которых проживают люди.

Факт признания дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции не является основанием для снижения для граждан платы за содержание общего имущества в многоквартирном доме или для освобождения граждан от такой платы, а также не является обстоятельством, исключающим обязанность по содержанию общего имущества в этом доме.

При этом содержание аварийного многоквартирного дома представляет собой комплекс весьма затратных мероприятий, сопряженный с большой ответственностью и ресурсозатратностью, поскольку в этом случае риск возникновения нештатных ситуаций существенно выше, чем в домах с допустимым уровнем износа. Поддержание несущих конструкций такого дома в работоспособном состоянии для обеспечения безопасности проживания в нем граждан требует выполнения дополнительных работ, а также значительных материальных затрат на их выполнение.

Повышенная степень изношенности объектов общего имущества и финансовая неспособность собственников помещений в аварийном многоквартирном доме вносить экономически обоснованный и достаточный размер платы за содержание общего имущества в многоквартирном доме, в комплексе влекут за собой системное ухудшение состояния таких домов.

Управляющим организациям экономически не выгодно управлять ветхим и аварийным жилищным фондом, поскольку размер затрат на выполнение обязательств по договору управления аварийными многоквартирными домами существенно превышает размер денежных средств, вносимых собственниками помещений в таких домах в виде платы за содержание общего имущества.

Учитывая, что основная часть работ в аварийном многоквартирном доме, по сути, направлена на сохранение его конструкций для безопасного проживания граждан до момента их отселения, вопрос управления такими домами требует дополнительного регулирования в законодательстве Российской Федерации.

Необходимо обеспечить целостную систему непрерывности управления МКД путем:

1) существенного изменения и упрощения процедуры определения уполномоченным органом власти управляющей организации для управления МКД, по которым конкурс на выбор управляющей организации признан не состоявшимся и домов, по которым собственники не приняли решение о способе управления, в том числе оптимизировать административные процедуры, тем самым сократить расходы местных бюджетов.

В частности, представляется целесообразным предоставить право органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, принять решение о создании организации в целях управления МКД:

- признанными аварийными и подлежащими сносу или реконструкции;
- в которых не выбран способ управления или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано;
- если сведений о таких домах исключены из реестра лицензий субъекта Российской Федерации либо в случае прекращения или аннулирования лицензии у управляющей организации.

При этом установить на федеральном уровне стандартные расценки управления и эксплуатации такими домами, предусмотреть механизм государственного субсидирования таких гарантирующих управляющих организаций.

Данный подход направлен на упрощение процедуры выбора управляющей организации для определенных категорий МКД, сокращение расходов местных бюджетов, упрощение осуществления полномочий органов местного самоуправления.

8. Возможные сценарии развития сферы управления жилищным фондом.

Проведенный анализ проблем, возникающих при реализации и применении законодательства в сфере управления жилищным фондом, подтверждает необходимость принятия системных и комплексных решений.

Речь идет не только о совершенствовании законодательства в целях стандартизации процессов в сфере управления жилищным фондом, повышения ее прозрачности и доступности для граждан, но и о решении более глобальных задач: обеспечения качественного улучшения жилищного фонда, повышения уровня жизни граждан, более активное вовлечение в процессы модернизации жилищного фонда различных участников, создание условий для развития системы управления жилищным фондом.

В первую очередь, необходимо **уточнить статус управляющей организации**, разграничив функции подрядчика и заказчика.

Так, в рамках договора управления МКД, заключенного между собственниками помещений в МКД и управляющей организацией, последняя является исполнителем – подрядчиком. При осуществлении своей деятельности управляющая организация вправе привлекать иные организации для выполнения работ и (или) услуг. В данном случае, управляющая организация должна выступать заказчиком таких работ и (или) услуг от лица собственников помещений, реализуя все права и обязанности в роли *заказчика*. При этом за результат выполненных работ и (или) услуг привлеченной подрядной организацией, соблюдение существенных условий договора управляющая организация несет ответственность перед собственниками помещений в МКД в роли *подрядчика* в рамках исполнения договора управления МКД.



Для достижения цели и задач трансформации регулирования сферы управления жилищным фондом **целесообразно выстроить систему государственного регулирования, предполагающую следующее распределение полномочий:**

На федеральном уровне:

- Принятие нормативных правовых актов, устанавливающих базовые принципы и правила управления жилищным фондом, в том числе порядок допуска на рынок, ответственность за несоблюдение требований правил (дисциплинарная, финансовая, административная);
- Установление квалификационных требований для управляющих организаций;
- Установление стандартов деятельности по эксплуатации и управлению, в том числе относительно перечня работ (услуг), ценообразования, отчетности, размещения информации и др.;
- Определение порядка ведения реестра управляющих организаций на уровне субъекта Российской Федерации и создания и ведения единого реестра управляющих организаций в Российской Федерации на платформе ГИС ЖКХ;
- Определение порядка ведения реестра МКД на уровне субъекта Российской Федерации и создания и ведения единого реестра МКД в Российской Федерации на платформе ГИС ЖКХ;
- Внедрение системы мониторинга деятельности управляющих организаций и ее результатов, а также рейтингование управляющих организаций на основе такого мониторинга;
- Разработка и принятие профессиональных стандартов, федеральных государственных образовательных стандартов;
- Ведение национального реестра специалистов в области управления жилищным фондом;
- Формирование источников финансирования возмещения ущерба, причиненного управляющими организациями и определение порядка их расходования;

- Обеспечение системы контроля и надзора за исполнением законодательства всеми участниками рынка.

На региональном уровне:

- Принятие региональных нормативных правовых актов, в развитие федеральных правовых актов;
- Предоставление допуска на рынок для ведения деятельности по управлению жилищным фондом;
- Приостановление или прекращение допуска управляющих организаций дальнейшего осуществления деятельности по управлению жилищным фондом;
- Ведение реестра организаций, которым предоставлен допуск на рынок для ведения деятельности по управлению жилищным фондом;
- Ведение регионального реестра МКД;
- Выявление МКД, оставшихся без управления и принятие мер для обеспечения их надлежащей эксплуатации;
- Контроль за деятельностью управляющих организаций, в том числе, аудит расходов денежных средств, полученных управляющими организациями от собственников помещений в МКД;
- Рассмотрение жалоб граждан на ненадлежащее исполнение обязательств управляющей компанией, а также управляющих компаний между собой;
- Организация досудебного (претензионного) и административного разбирательства и вынесение обязательных предписаний в отношении нарушителей, а также применение мер ответственности;
- Обеспечение системы подготовки и повышения квалификации специалистов в области управления жилищным фондом;
- Обеспечение хранения и передачи технической документации при переходе управления МКД к другой управляющей организации;
- Реализация региональных программ капитального ремонта общего имущества в МКД;

- Осуществление полномочий владельца специального счета для формирования фонда капитального ремонта общего имущества МКД;
- Формирование и реализация комплексных программ модернизации, включающих в себя мероприятия по повышению уровня благоустройства жилищного фонда, улучшения его состояния и энергоэффективности;
- Содействие управляющим организациям (вне зависимости от форм собственности) в целях повышения уровня эффективности их деятельности, повышения качества работы;
- Обеспечение передачи данных в ГИС ЖКХ и ГИС «Энергоэффективность».

На муниципальном уровне:

- Обеспечение надлежащей эксплуатации жилищного фонда и придомовой территории;
- Содействие в организации и проведении общих собраний, в том числе по выбору управляющей организации;
- Контроль заключения и исполнения договоров управления МКД;
- Содействие в обеспечении контроля за деятельностью управляющих организаций со стороны собственников.

В целях дальнейшего развития рынка управления жилищным фондом с учетом обозначенных цели и задач предлагается три сценария трансформации регулирования рынка управления жилищным фондом:

Сценарий 1 (консервативный)

При данном сценарии ключевой сохраняется роль государства, финансирование всех преобразований, включая усиление контрольных функций, повышение качества жилищного фонда и его энергоэффективности будет в доминирующем объеме осуществляться за счет консолидированного бюджета Российской Федерации.

Для реализации Сценария 1 потребуется:

1) Усиление регулирующей роли государства для обеспечения постоянного и более жесткого контроля за развитием ситуации, связанной с эксплуатацией жилищного фонда и управления им, в том числе наделение Главного государственного жилищного инспектора и органов государственного жилищного надзора дополнительными полномочиями, а в целях обеспечения всестороннего его участия в процессах разрешения конфликтных ситуаций - создание отдельного института (структуры) со штатной численностью;

2) Системное увеличение государственного финансирования на:

- Докапитализацию капитальных ремонтов, направленных на качественное улучшение жилищного фонда и его инфраструктуры, по причине отсутствия заинтересованности и стимулов у других субъектов принимать участие в процессах улучшения жилищного фонда и его модернизации;

- Решение экстренных ситуаций, связанных с жилищным фондом и инфраструктурой, в целях обеспечения непрерывного процесса расселения аварийного жилищного фонда в связи с постоянным увеличением темпов его износа;

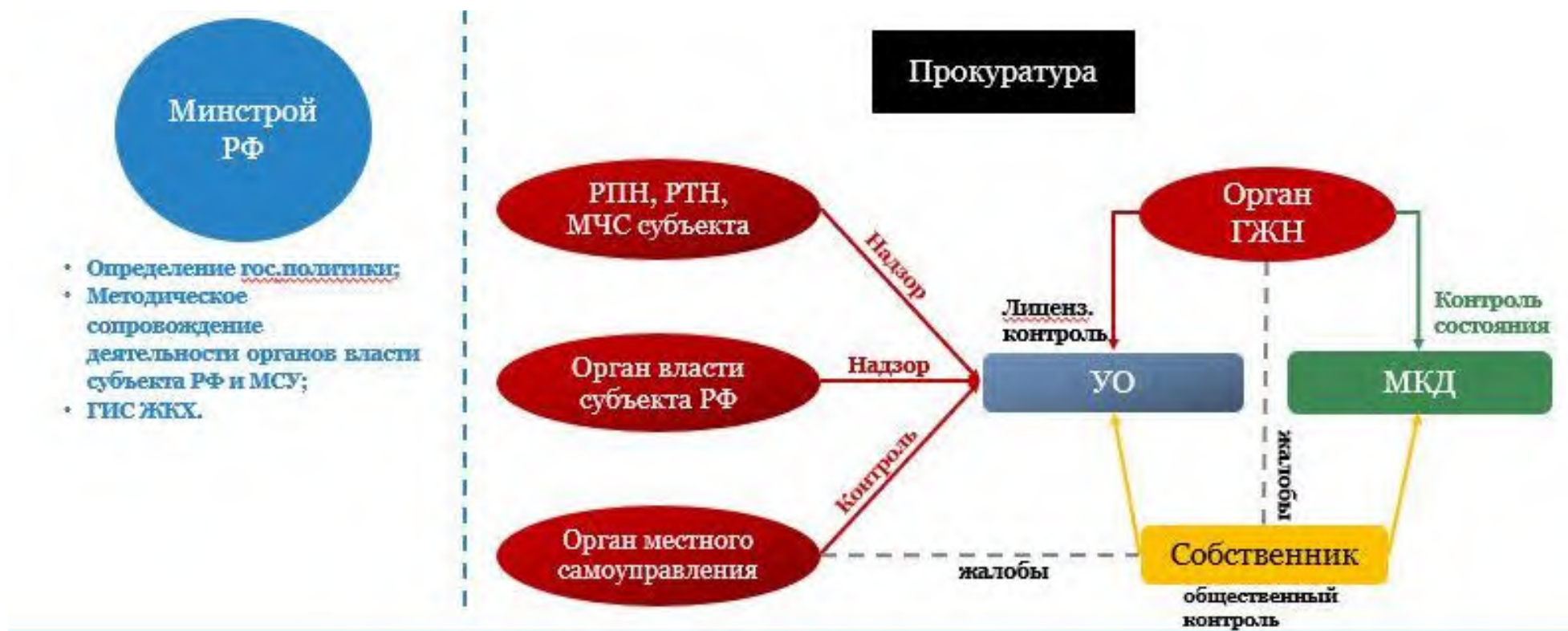
- Содержание контрольно-надзорных органов (в том числе увеличение не менее чем в 2 раза штатной численности жилищных инспекций);

- Создание отдельной структуры (досудебной) в целях рассмотрения споров между управляющими организациями, управляющей организацией и ресурсоснабжающей организацией, управляющей организацией и собственниками (конфликтные комиссии);

3) Обеспечение постоянной точечной актуализации жилищного законодательства;

4) Невозможность развития сферы управления, поскольку количество добросовестных участников будет постоянно сокращаться из-за отсутствия стимулов и условий для развития.

Схема. Трансформация системы контроля и надзора в сфере управления жилищным фондом при сохранении лицензирования (Сценарий 1)



При реализации Сценария 1 необходимо следующее **перераспределение полномочий** между органами государственной власти и органами местного самоуправления:

Минстрой России, Главный жилищный инспектор	Орган власти субъекта РФ	Орган власти местного самоуправления	Орган государственного жилищного надзора
<ul style="list-style-type: none"> • Определение гос.политики; • Ценообразование; • Методическое сопровождение деятельности органов ГЖН, органов власти субъекта РФ и МСУ; • ГИС ЖКХ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Реестр МКД; • Реестр УО; • Обеспечение непрерывности управления; • Реализация программ кап.ремонта; • ГУО; • Мониторинг деятельности УО и ГУО. 	<ul style="list-style-type: none"> • Контроль деятельности УО; • Установление тарифа; • Контроль расходования средств собственников; • Мониторинг проведения эксплуатационного контроля. 	<ul style="list-style-type: none"> • Контроль технического состояния МКД; • Лицензионная комиссия; • Лицензионный контроль УО; • Реестр лицензий.

Реализация Сценария 1 приведет:

Для государства - к постоянному увеличению финансовой нагрузки, связанной с необходимостью обеспечения регулирования и ужесточения контроля сферы управления;

Для организаций - к отсутствию интереса и уходу с рынка в виду невозможности развития, получения прибыли и отсутствия стимулов участия в повышении качества жилищного фонда;

Для граждан - к нарастанию недоверия к сфере управления и недовольству качеством предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Сценарий 2 (прогрессивный)

Согласно действующему законодательству на всех этапах жизненного цикла зданий (проектирование, строительство) наблюдается четко выстроенная система организации процессов и правил взаимодействия между участниками, где обязательным является требование о самоорганизации участников в саморегулируемые организации.

Существующая система саморегулирования выстроена путем установления на федеральном уровне базовых правил функционирования саморегулируемых организаций, содержанием деятельности которых является разработка и установление стандартов и правил деятельности для их членов, а также контроль соблюдения требований указанных стандартов и правил. Помимо обозначенных требований, саморегулируемые организации обеспечивают дополнительную имущественную ответственность каждого ее члена перед потребителями.

Таким образом, созданы специализированные институты (система саморегулирования), которые обеспечивают допуск организаций к осуществлению профессиональной деятельности, утверждение квалификационных требований к сотрудникам таких организаций, контроль результатов их деятельности на предмет исполнения стандартов и правил, выстраивание взаимодействия организаций между собой, рассмотрение

конфликтных ситуаций, применение мер для имущественного возмещения вреда.

Кроме того, саморегулируемые организации в обязательном порядке являются членами национальных объединений саморегулируемых организаций (например, контроль деятельности СРО по инженерным изысканиям и проектированию осуществляет НОПРИЗ, а по строительству - НОСТРОЙ). Эффективность деятельности таких объединений заключается в возможности обеспечения выработки консолидированных предложений профессионального сообщества для развития строительной отрасли и трансляции этой позиции на федеральном уровне для принятия необходимых решений.

В тоже время на стадии передачи многоквартирного дома в эксплуатацию фактически возникает ситуация, когда обязанность и ответственность за процессы в многоквартирном доме распределяются между различными участниками рынка, которые, никакого отношения друг к другу. говоря о стадии эксплуатации, которая прямо влияет на качество жизни в многоквартирных домах, срок их службы, необходимо отметить, что сформированный рынок управления настолько разрознен, что без создания для этого специальных механизмов и институтов обеспечить консолидацию предложений или выработку каких-либо единых подходов и решений для улучшения системы управления жилищным фондом невозможно.

Создание института обязательного саморегулирования организаций, осуществляющих деятельность по управлению жилищным фондом, позволит обеспечить:

- 1) Снижение бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем за деятельностью членом СРО, что позволит сформировать более оперативный и предметный контроль со стороны НОУЖИЛ и региональных СРО за деятельностью их членом и снизить нагрузку на государственные системы;

- 2) Снижение нагрузки на административные и судебные органы за счет альтернативных (досудебных) способов урегулирования возникающих споров

между участниками сферы через СРО. Такие способы решения споров представляются более экономичными и оперативными, а также будут способствовать устранению именно причин претензий и сохранению договорных отношений между собственниками и управляющими организациями;

3) Формирование ответственности у бизнес-сообщества за качество жизни граждан и экономическую стабильность самих организаций, в том числе за счет введения коллективной ответственности членов СРО в сфере управления, совместного их участия в процессе нормотворчества, направленного не только на регулирование деятельности управляющих организаций, но и на развитие сферы управления жилищным фондом в целом;

4) Повышение качества оказываемых услуг за счет повышенного контроля и недопущения недобросовестных управляющих организаций к дальнейшей работе на рынке жилья;

5) Стимулирование осознанного выбора потребителем своей управляющей организации, используя открытый рейтинг, опыт, квалификацию, деловую репутацию и имеющиеся ресурсы у каждой управляющей организации;

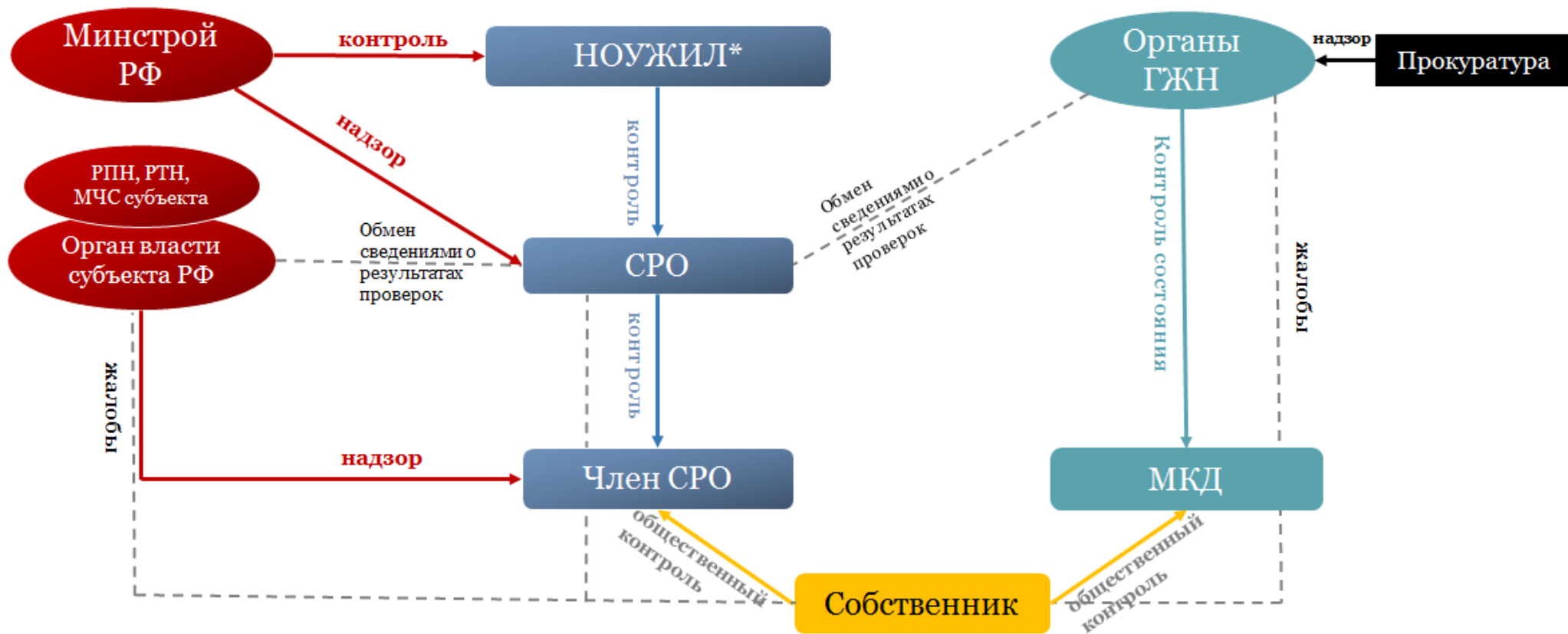
6) Развитие механизмов оптимальной (не избыточной) стандартизации деятельности управляющих организаций и выполняемых ею работ (услуг), а также контроля за качеством таких работ (услуг). Стандарты профессионального управления позволят обеспечить единство подходов, с учетом реально существующей ситуации на рынке, поскольку будут разрабатываться участниками профессиональной деятельности самостоятельно, что позволит легче адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам;

7) Необходимый уровень профессионального представительства и квалифицированного диалога между бизнес-сообществом и органами государственной власти;

8) Повышение уровня кадрового потенциала и профессионализма управляющих организаций, что позволит повысить уровень конкуренции в сфере управления;

9) Поддержание высоких стандартов деятельности по управлению многоквартирными домами и деловой этики отрасли.

Схема. Трансформация системы контроля и надзора в сфере управления жилищным фондом при саморегулировании (Сценарий 2)



При реализации Сценария 2 станет возможным следующее **перераспределение полномочий** между органами государственной власти и органами местного самоуправления:

Минстрой России, Главный жилищный инспектор	Орган власти субъекта РФ	Орган власти местного самоуправления	Орган государственного жилищного надзора	Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих управление жилищным фондом (НОУЖИЛ)	Саморегулируемая организация (СРО)
<ul style="list-style-type: none"> • Определение гос.политики; • Ценообразование; • Методическое сопровождение деятельности органов ГЖН, органов власти субъекта РФ и МСУ, СРО; • Надзор за СРО. • ГИС ЖКХ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Реестр* МКД; • Реализация программ кап.ремонта; • ГУО; • Мониторинг деятельности УО и ГУО; • Организация проведения технического обследования МКД. 	<ul style="list-style-type: none"> • Установление тарифа. 	<ul style="list-style-type: none"> • Контроль технического состояния МКД 	<ul style="list-style-type: none"> • Реестр* УО; • Контроль деятельности СРО; • Разработка и утверждение стандартов деятельности СРО, УО; • Участие в выработке государственной политики в сфере управления жилищным фондом; • Мониторинг деятельности УО. 	<ul style="list-style-type: none"> • Контроль деятельности УО; • Контроль расходования средств собственников; • Мониторинг проведения эксплуатационного контроля; • Обеспечение непрерывности управления; • Урегулирование споров.

Реализация Сценария 2 может позволить достичь следующих эффектов:

Для государства - уменьшение административной нагрузки, а также финансовых издержек.

Для управляющих организаций - снижение административного давления, развитие добросовестной конкуренции и создание возможности извлечения прибыли от инвестиций.

Для поставщиков ресурсов - снижение задолженности управляющих компаний за коммунальные ресурсы.

Для граждан - капитализация многоквартирных домов, повышение качества их жизни, а также защита их прав и законных интересов, в том числе на получение возмещения в случае нанесения им вреда действиями недобросовестных управляющих компаний.

Рассматриваемый сценарий подразумевает пересмотр подходов к системе управления жилой недвижимостью и направлен на ее глобальные преобразования и выработку системных решений, которые позволят не только создать условия для развития сферы управления, но и обеспечить решение более глобальной задачи модернизации жилищного фонда, путем привлечения различных участников и источников финансирования указанных процессов.

Сценарий 3 (альтернативный)

В ходе подготовки доклада во исполнение Решения 3.3 (абз.3) по итогам совместного заседания комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, городская среда» и Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству о подготовке предложений по регулированию деятельности по управлению МКД и усилению контроля за управляющими организациями посредством ужесточения лицензионных требований к ним либо перехода на обязательное саморегулирование управляющих организаций, был проработан третий альтернативный сценарий развития сферы управления многоквартирными домами.

Альтернативный сценарий предполагает передачу в управление всех МКД субъекта Российской Федерации региональному оператору с одновременным упразднением института лицензирования деятельности управляющих организаций. Региональный оператор сможет осуществлять функции управления напрямую или с привлечением эксплуатирующих организаций.

Региональный оператор в сфере управления МКД создается по решению субъекта Российской Федерации.

Концепцией предусмотрено, что все МКД субъекта Российской Федерации передаются в управление региональному оператору. Региональный оператор ведет реестр всех МКД субъекта РФ и вправе осуществлять функции управления напрямую или с привлечением эксплуатирующих организаций. В концепции перехода на систему региональных операторов, равно как и при системах лицензирования и саморегулирования, эксплуатирующая организация должна соответствовать минимальным обязательным квалификационным требованиям, установленным для территории всей Российской Федерации. Одновременно субъект РФ вправе установить дополнительные критерии соответствия с учетом территориальных и климатических особенностей региона.

Эксплуатирующая организация получает допуск на рынок путем прохождения процедуры аккредитации у регионального оператора. Региональный оператор ведет реестр эксплуатирующих организаций, обладающих правом допуска на рынок. Представляется целесообразным установить срок, на который организация получает аккредитацию, например, на пять лет, по истечении которых эксплуатирующая организация должна подтвердить соответствие обязательным требованиям и региональным критериям (при наличии).

Региональный оператор обеспечивает непрерывность управления МКД, организовывает и несет ответственность за состояние всего жилищного фонда в субъекте Российской Федерации.

Схема. Трансформация системы контроля и надзора в сфере управления жилищным фондом при создании регионального оператора (Сценарий 3)



При реализации Сценария 3 станет возможным следующее **перераспределение полномочий** между органами государственной власти и органами местного самоуправления:

Минстрой России, Главный жилищный инспектор	Орган власти субъекта РФ	Орган власти местного самоуправления	Орган государственного жилищного надзора	Рег.оператор
<ul style="list-style-type: none"> • Определение гос.политики; • Ценообразование; • Методическое сопровождение деятельности органов ГЖН, органов власти субъекта РФ и МСУ; • Контроль и мониторинг деятельности Рег.операторов; • ГИС ЖКХ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Контроль Рег.оператора; • Организация технического обследования МКД; • Реализация программ кап.ремонта. 	<ul style="list-style-type: none"> • Установление тарифа; • Контроль за деятельностью ЭО. 	<ul style="list-style-type: none"> • Контроль технического состояния МКД; • Надзор за деятельностью Рег.оператора; • Надзор за деятельностью Рег.ГУО 	<ul style="list-style-type: none"> • Реестр* МКД; • Реестры* ЭО; • Обеспечение непрерывности управления; • Допуск на рынок ЭО; • Контроль расходования средств собственников; • Мониторинг проведения эксплуатационного контроля.

Реализация Сценария 3 приведет:

Для государства - к существенному увеличению финансовой нагрузки на бюджетную систему, связанной с созданием регионального оператора и необходимостью обеспечения регулирования контроля и надзора сферы управления.

Для организаций - к отсутствию интереса и уходу с рынка ввиду невозможности развития, получения прибыли и отсутствия стимулов участия в повышении качества жилищного фонда. Прогнозируется монополизация рынка на уровне субъекта РФ под контролем государства.

Для граждан - к отсутствию участия в процессах управления МКД. Существует риск полного отказа от становления института ответственного собственника помещений в МКД.

Также произойдет упразднение лицензирования как системы допуска на рынок. Контроль соответствия эксплуатирующих организаций установленным к ним требованиям будет осуществлять региональный оператор в порядке аккредитации;

Экспертами отмечаются следующие риски реализации Сценария 3:

- Монополизация рынка управления МКД под контролем государства;
- Риск установления тарифа без дифференциации, что в конечном итоге приведет к ухудшению процессов эксплуатации и содержания МКД;
- Риск повышения размера платы для жителей вследствие отсутствия рыночных механизмов тариф образования;
- Риск ущемления прав собственников по определению судьбы своего имущества: сегодня жители вправе владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, при Рег.операторе эти функции будут переданы ЭО;
- Риск формирования «одного котла» из средств платы за жилое помещение и последующего необъективного распределения таких средств;

- Длительный процесс разработки и внедрения стандартов управления МКД.

Среди положительных эффектов реализации Сценария 3 можно отметить следующие:

- Создание на уровне субъекта РФ единого оператора, который организывает и контролирует эксплуатацию МКД, своевременное проведение эксплуатационного контроля, технического обследования, текущего и капитального ремонта;
- Внедрение механизма установления экономически обоснованного тарифа для каждого МКД;
- Отсутствие МКД, которые никем не управляются;
- Обеспечение непрерывности управления МКД;
- Возможность дофинансирования мероприятий по эксплуатации и содержанию МКД из средств бюджета субъекта РФ и/или бюджета муниципального образования.

9. Итоговый вывод по результатам проведенного исследования и оценки необходимых изменений в сфере управления жилищным фондом и проведенного сравнительного анализа системы государственного лицензирования и системы обязательного саморегулирования деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом.

На основе проведенной аналитической работы подтверждается, что правовое регулирование сферы управления жилищным фондом требует существенных изменений.

Прежде всего трансформация должна коснуться системы допуска на рынок управления многоквартирными домами.

По итогам проведенной работы, учитывая все факторы изложенного сравнительного анализа, предлагается развивать рынок управления жилищным фондом по направлению «Прогрессивного» сценария с переходом сегмента отрасли на модель обязательного саморегулирования деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом с учетом ряда особенностей.

Одним из приоритетных направлений проводимой в России административной реформы являлось прекращение избыточного государственного регламентирования, а также развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. Однако, с учетом прежде всего, социальной значимости сферы управления МКД, предлагаемая система обязательного саморегулирования за счет предусмотренных специальных условий должна усиливать влияние региональной власти на регулирование данной сферы деятельности.

Как отмечается многими экспертами, исходя из делегирования государством части полномочий по государственному регулированию предпринимательской и профессиональной деятельности саморегулируемым организациям, последние имеют двойственную природу и публично-правовой статус. Так, саморегулирование следует рассматривать как «опосредующее звено» между государством и предпринимателем. Безусловно, саморегулирование имеет ряд преимуществ в сравнении с государственным

регулируемым. Так, кому как не профессиональному сообществу знать все тонкости того или иного вида деятельности, быть в курсе фактических проблем правоприменения. Кроме того, одно из несомненных преимуществ заключается в том, что принимаемые в рамках саморегулирования нормы развивают и дополняют нормы государственного регулирования. Это позволяет своевременно реагировать на изменения, новые вызовы и потребности рынка, что не в состоянии осуществить государство в силу объективных причин.

Идентичную позицию занимает и Конституционный Суд Российской Федерации: саморегулирование является альтернативой институту лицензирования, при этом в такой замене находит выражение конституционный принцип соразмерности в правовом регулировании экономической деятельности⁵.

Замена системы лицензирования на систему обязательного саморегулирования отдельных видов предпринимательской деятельности не означает ослабление контрольной функции государства в отношении субъектов бизнеса, это предполагает лишь появление новой формы осуществления контрольных полномочий государства посредством реализации института саморегулирования.

Положительный опыт саморегулирования оценочной, аудиторской, антикризисной (арбитражные управляющие) и других видов деятельности это подтверждает. Анализ текущей ситуации на каждом рынке экономики, где был совершен переход на систему саморегулирования, показывает достижение ключевых задач. Это уход с рынка непрофессиональных и недобросовестных игроков, повышение качества работ (услуг), которое произошло, в связи с появлением контроля соответствия организации квалификационным требованиям, а также с внедрением контроля деятельности со стороны профессиональных участников рынка. Произошла стандартизация деятельности,

⁵ См.: Постановление КС РФ от 19 декабря 2005 г. N 12-П по делу о проверке конституционности абзаца восьмого п. 1 ст. 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)".

что также оказало положительное влияние на качество представляемых работ (услуг). Выстроенная модель взаимодействия системы саморегулирования в сфере строительства с профильными органами государственной власти послужила успешной реализации реформ ценообразования, сокращения административных процедур в отрасли, более глубокой проработке документов стратегического планирования.

Система обязательного саморегулирования является более комплексным и гибким механизмом, а модель управления, основанная на ней, может стать более эффективной, в частности, за счет более широкого спектра механизмов и инструментов в отличие от системы государственного лицензирования. Переход на систему саморегулирования, помимо прочего, обеспечит сокращение бюджетных расходов на деятельность контрольно-надзорных органов в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Вызовы, стоящие сегодня перед отраслью ЖКХ, требуют масштабных реформ по всем направлениям регулирования. Переход рынка управления жилищным фондом на систему обязательного саморегулирования послужит созданию масштабного профессионального центра компетенции – система СРО в сфере управления жилищным фондом во главе с Национальным объединением саморегулируемых организаций в сфере управления жилищным фондом.

При этом, система обязательного саморегулирования в сфере управления жилищным фондом должна характеризоваться рядом особенностей, позволяющих решать поставленные перед отраслью задачи. В частности:

1. Установление регионального принципа саморегулирования на принципе 1 субъект РФ – 1 СРО, с целью отказа от конкуренции в данной сфере некоммерческой деятельности и предотвращения возможных фактов злоупотреблений и негативной мотивации, а также для обеспечения более действенного и прозрачного механизма контроля за участниками рынка на местах.
2. Установление для органов региональной государственной власти субъектов Российской Федерации правовой возможности

непосредственного участия в формировании органов управления СРО, а также оказывать непосредственное влияние на ключевые принимаемые СРО решения, связанные с допуском на рынок его участников и прекращением такого допуска.

Предполагается, что в результате указанных изменений, государству совместно с профессиональными участниками рынка станет возможным обеспечить:

- всестороннюю и оперативную регламентацию и стандартизацию деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом, с учетом региональных особенностей;
- непосредственный и постоянный контроль над участниками рынка с оперативным привлечением к ответственности виновных лиц, а также своевременным прекращением их деятельности в случае наличия соответствующих оснований;
- качественное и быстрое разрешение конфликтов между участниками рынка, а также профилактику их возникновения;
- усиление роли региональной власти при контроле деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом.

В совокупности перечисленные факторы должны привести к существенному позитивному сдвигу в решение обозначенных в настоящем докладе проблем отрасли в самые короткие сроки.