

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОХРАННОСТИ ЖИЛОГО ФОНДА И РАСЧЁТОВ ЗА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

© Авторы, 2016

Опальский А. П.,

*заместитель начальника отдела Управления экономической безопасности
и противодействия коррупции Управления МВД России по Мурманской области,*

д-р экон. наук, профессор,

Трушкова В. В.,

заместитель начальника Управления Минэнерго и ЖКХ Мурманской области

Аннотация: отношения по предоставлению населению жилищно-коммунальных услуг являются объектом пристального внимания органов власти и управления. Вопросы, связанные с непрозрачностью процедур установления тарифов на услуги ресурсоснабжающих организаций, взносов на капитальный ремонт, практикой установления индивидуальных для каждого дома размеров платы за жилое помещение, сложностью расчётов за жилищно-коммунальные услуги, являются источниками социального напряжения в обществе и нуждаются в регулировании.

Ключевые слова: жилищно-коммунальный комплекс, расчёты за жилищно-коммунальные услуги, капитальный ремонт многоквартирных домов.

Annotation: relationship to provide public utility services are the object of attention of governing bodies. Issues related to the lack of transparency in tariffs for establishing procedures resources service providers, for the overhaul of contributions, the practice of establishing individual for each house fee for residential premises, the complexity of the calculation for housing and communal services, are the sources of social tension in society and need to be regulated.

Keywords: housing and communal complex calculations for housing and communal services, capital repairs of apartment houses.

Современное состояние жилищно-коммунального хозяйства, на которое приходится около 5,7 % ВВП, позволяет говорить об этом секторе экономики как одном из крупнейших и важнейших российских комплексов после газового и нефтяного. Жилищно-коммунальный комплекс объединяет свыше 60 тысяч организаций со стоимостью основных фондов свыше 4 трлн рублей (около 1/3 основных фондов страны) и среднегодовой численностью работников около 4,2 млн человек¹.

Главная сфера деятельности жилищно-коммунального комплекса (далее – ЖКК) – предоставление услуг населению, связанных с совместным проживанием (коммуной) и включающих проведение необходимых ремонтных и профилактических работ, а также обеспечение промышленности необходимой инженерной инфраструктурой.

Преобладающая часть организаций, входящих в жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ), а это свыше 80 %, относится к частной форме собственности.

В значительной мере организация функционирования жилищно-коммунального хозяйства входит в сферу ведения местного самоуправления и насчитывает свыше 2 тысяч подзаконных нормативных актов, регламентирующих деятельность предприятий ЖКХ.

В настоящее время указанная область отношений является источником постоянного социального напряжения, связанного с непрозрачностью процедур установления

¹ Божухин В. Б. Совершенствование механизма развития предпринимательства в жилищно-коммунальном хозяйстве: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – СПб., 2010.

тарифов на услуги ресурсоснабжающих организаций, практикой установления индивидуальных для каждого дома размеров платы за жилое помещение.

Этот комплекс организационно и технологически объединяет работу предприятий и организаций, необходимых для существования и развития населенных пунктов и их инфраструктуры, обеспечивающей жителей необходимыми для комфортного и качественного проживания услугами, а также снабжения ряда организаций коммунальными услугами, потребность в которых возникает во время производственного процесса. В то же время для оптимального управления ресурсами, устойчивого развития и повышения эффективности функционирования организаций необходимо уделять внимание вопросам правового регулирования расчётов за предоставляемые населению жилищно-коммунальные услуги.

Высокий уровень износа жилищного фонда диктует тенденцию к снижению качества предоставляемых услуг, росту себестоимости и тарифов, увеличению аварийности на инженерных сетях и ресурсным потерям.

Последствия монетаристской политики, отсутствие регулирования межотраслевых ценовых отношений, множество иных изъянов в управлении сферой жилищно-коммунального хозяйства усилили ее кризисное состояние, обусловленное малоэффективной системой управления, неудовлетворительным финансовым положением, высокими затратами, отсутствием экономических стимулов к снижению издержек, связанных с оказанием жилищных и коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и, как следствие, высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой организаций, большими потерями энергии, воды и других ресурсов. Содержание этого комплекса в его нынешнем виде непосильно как для потребителей жилищно-коммунальных услуг, так и для бюджетной сферы. Проблема усугубляется огромным объёмом накопленной задолженности в жилищно-коммунальной сфере.

За последнее десятилетие российское ЖКХ перенесло серьёзнейшие преобразования, коснувшиеся как принципов оплаты, так и тарифообразования.

В период с 2000 по 2010 г. тарифы на жилищно-коммунальные услуги (далее – ЖКУ) выросли практически в 10 раз. Последующие годы характеризуют более плавное изменение стоимости этих услуг (см. таблицу 1).

Таблица 1

Показатели стоимости ЖКУ для населения Мурманской области
за период 2010-2014 гг. (на 1 человека в месяц, руб.)

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014
Стоимость по экономически обоснованным тарифам	2088,43	2177,40	2253,36	2331,40	2473,89
Возмещение затрат за счёт платежей населения по установленным для них тарифам	2078,23	2164,26	2245,43	2328,05	2470,91
Фактическое возмещение затрат населением	1907,20	1967,79	2002,84	1993,32	2103,68

Из данных, представленных в таблице 1, видно увеличение тарифных ставок, что не могло не сказаться на расходах домохозяйств, а это заметно по таблице 2 в части снижения платёжеспособности населения за оказанные услуги ЖКХ.

Таблица 2

Объёмы платежей населения Мурманской области за ЖКУ
за период 2010-2014 гг. (млн руб.)

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014
------------	------	------	------	------	------

Начислено (предъявлено)	18,18	19,87	20,07	20,59	21,74
Фактически оплачено	16,66	18,21	18,03	17,57	18,38
Фактический уровень платежей	91,6	91,7	89,8	85,3	84,5

Для повышения эффективности, устойчивости и надежности функционирования систем жизнеобеспечения населения, привлечения инвестиций в жилищно-коммунальную сферу, улучшения условий проживания граждан в жилищном фонде Правительством страны была утверждена Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р)², основными целевыми показателями которой являются:

- увеличение (на 80 тыс. м²) общей площади многоквартирных домов, в отношении которых проведен капитальный ремонт в установленный срок в рамках реализации региональных программ капитального ремонта с 2016 до 2020 г.;
- рост (на 3 %) уровня собираемости платы за коммунальные услуги;
- снижение уровня технологических потерь при транспортировке по сетям;
- увеличение доли населения, обеспеченного качественной питьевой водой, соответствующей санитарно-эпидемиологическим нормам, в общей численности населения, обеспеченного услугами централизованного водоснабжения;
- увеличение доли сточных вод, проходящих очистку на биологических очистных сооружениях, отвечающих установленным требованиям, в общем объеме сточных вод, пропущенных через очистные сооружения;
- увеличение доли заемных средств в общем объеме капитальных вложений в системы тепло- и водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод.

Немногом ранее в рамках Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» была разработана подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации», основными целями которой были определены ориентиры, отличающиеся большей социальной направленностью:

- повышение эффективности, устойчивости и надёжности функционирования систем жизнеобеспечения населения, привлечение инвестиций в жилищно-коммунальную сферу, улучшение качества услуг с одновременным снижением затрат, адресная социальная защита населения при оплате жилищно-коммунальных услуг;
- финансовое оздоровление жилищно-коммунальных организаций путём реструктуризации и ликвидации их задолженности и доведения тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей до экономически обоснованного уровня, жесткого соблюдения установленных стандартов оплаты услуг населением, перехода от дотирования жилищно-коммунальных организаций и предоставления категориальных льгот к субсидированию малообеспеченных семей, ликвидации перекрестного субсидирования тарифов;
- снижение издержек, повышение качества и доступности жилищно-коммунальных услуг, формирование инвестиционной привлекательности жилищно-коммунального комплекса путем развития конкуренции в сфере предоставления жилищных услуг, создания взаимосвязанных процедур тарифного регулирования коммунальных организаций и естественных монополистов - организаций топливно-энергетического комплекса;
- обеспечение государственной поддержки процесса модернизации жилищно-коммунального комплекса на основе современных технологий и материалов путем

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. - № 5, ст. 758.

предоставления бюджетных средств и государственных гарантий по привлекаемым инвестициям.

Однако средств на решение поставленных задач оказалось недостаточно, да и снижение издержек до сих пор не наблюдается. Нет порядка и в механизме распределения финансовых средств. Так, по оценкам специалистов, из выделенных средств не более 50 % используется по целевому назначению, остальные средства «оседают на руках» у чиновников³.

О нерациональном использовании средств и принимаемых ответных мерах можно судить по сообщению 18 февраля 2016 г. об отставке правительства Республики Карелия. По заявлению пресс-секретаря главы государства Д. Пескова, «проблемы с финансовой дисциплиной чиновников достигли такого уровня, что за их решение взялся Путин. Вице-премьер РФ Дмитрий Козак также сообщил, что для региональных руководителей эта ситуация должна стать "первым звонком" грядущих санкций в их отношении. Меры будут приняты в отношении тех губернаторов, которые срывают сроки выполнения программ, которые финансируются из федерального бюджета»⁴.

Проведенный анализ действующих нормативно-правовых актов, касающихся развития и функционирования сферы жилищно-коммунального хозяйства, позволяет сделать вывод о том, что ЖКК до сих пор не имеет удовлетворительной законодательной базы, в том числе и в вопросах расчётов вкпе с ценообразованием ресурсников и капремонта.

Региональная система капитального ремонта многоквартирных домов, ставшая в последнее время темой для оживлённых научных и практических дискуссий, выполняет сегодня важнейшую функцию – является действенным механизмом сохранения наших домов в надлежащем состоянии, качественного улучшения условий проживания граждан.

По нашему мнению, совершенствованию законодательства, регламентирующего вопросы проведения капитального ремонта, будет способствовать внесение в федеральное законодательство изменений, имеющих социальную направленность.

Во-первых, необходимость принятия решения о безвозмездном приёме платежей населения на капитальный ремонт многоквартирных домов банками с государственным участием.

Согласно Жилищному кодексу РФ, за счёт фонда капитального ремонта, сформированного из минимального размера взносов на капитальный ремонт, финансируются только услуги и работы непосредственно по капитальному ремонту общего имущества многоквартирного дома. В данный перечень не входит услуга за приём и обработку платежей от населения. В связи с этим услуги банков и почтовых отделений собственникам приходится оплачивать отдельно. Размеры взимаемой с плательщика комиссии устанавливаются платёжными агентами по приёму и перечислению взносов (Почтой России, Сбербанком и другими банками) самостоятельно.

В настоящее время практически во всех регионах Российской Федерации наиболее распространенная сеть офисов, устройств самообслуживания, интернет-банкингов, сервиса «Автоплатеж» функционирует в ОАО «Сбербанк России». Стоимость комиссионного обслуживания, независимо от того, на счетах какой кредитной организации собственники формируют фонд капитального ремонта, в Мурманской области составляет:

- через кассу – 3 % от суммы платежа (минимум 30 руб.);
- терминалы оплаты – 2 % от суммы платежа (минимум 10 рублей);

³ Соргутов И. В. Методический подход к оценке уровня безопасности системы территориального жизнеобеспечения: дис. ... канд. экон. наук. - Екатеринбург, 2013. - С. 109-110.

⁴ URL: <http://riafan.ru/503658-hudilainen-uvolil-vse-pravitelstvo-karelii>.

- Сбербанк Онл@йн – 1 %.

Таким образом, при оплате взноса на капитальный ремонт в размере 6 рублей за однокомнатную квартиру площадью 37 м² собственник уплатит за год взнос в размере 2 664 рублей и комиссию в размере 360 рублей (или 14 % от размера взноса), за трёхкомнатную квартиру площадью 63 м² собственник уплатит взнос в размере 4 536 рублей и комиссию в размере 360 рублей (или 8 % от размера взноса).

Если региональным операторам, денежный оборот которых весьма объёмен, кредитные организации идут навстречу и предоставляют лучшие условия обслуживания, то ТСЖ и ЖСК как владельцы специальных счетов оказались в худших условиях, поскольку объём средств, формируемый на специальных счетах, незначителен.

Необходимость уплаты комиссионного вознаграждения вызывает недовольство населения, приводит к снижению собираемости платежей и, соответственно, ставит под угрозу соблюдение сроков реализации региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов.

Во-вторых, предоставление льгот региональным операторам и владельцам специальных счетов, открываемых для формирования фонда капитального ремонта многоквартирного дома, при уплате госпошлины при взыскании задолженностей по уплате взносов на капитальный ремонт.

На примере Мурманской области государственная пошлина при ведении региональным оператором претензионной работы с неплательщиками взносов на капитальный ремонт на 2016 год составит ориентировочно 384,00 тыс. рублей (планируемое количество судебных разбирательств в 2016 году - 240 исковых заявлений в квартал, размер государственной пошлины за 1 исковое заявление - 0,4 тыс. руб.). Государственная пошлина, уплаченная региональным оператором, в 2015 году составила 46,60 тыс. руб. Финансирование деятельности региональных операторов осуществляется за счёт средств областного бюджета. Таким образом, бюджетные средства расходуются на уплату госпошлины, которая зачастую не возмещается региональному оператору в связи с невозможностью взыскания основного долга.

Представляется целесообразным распространить действие статьи 333.35 Налогового кодекса Российской Федерации на региональных операторов и владельцев специальных счетов, открываемых для формирования фонда капитального ремонта многоквартирного дома.

В-третьих, включение региональных операторов и владельцев специальных счетов, открываемых для формирования фонда капитального ремонта многоквартирного дома, в перечень юридических лиц, получающих данные из государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество (далее – ЕГРП) на безвозмездной основе.

В соответствии с п. 12 ст. 14 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и п. 2 ст. 8 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» для органов государственной власти и органов местного самоуправления сведения из государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество предоставляются ФГБУ «ФКП Росреестр» на безвозмездной основе. При работе с филиалом ФГБУ «ФКП Росреестр» по Мурманской области региональному оператору приходится выступать как юридическому лицу, для которого установлена плата за предоставление сведений из ЕГРП⁵.

⁵ Для справки: региональные операторы зарегистрированы как операторы персональных данных в региональных Управлениях Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Размер платы за предоставление сведений, содержащихся в ЕГРП, выдачу копий договоров и иных документов, выражающих содержание односторонних сделок, совершенных в простой письменной форме, установлен в следующих размерах:

- выписка о зарегистрированных правах на объект недвижимости на территории Мурманской области для юридического лица – 600 рублей;
- выписка о правах отдельного лица на имеющиеся у него объекты недвижимости на территории Мурманской области для юридического лица – 1500 рублей;
- копия договора для юридического лица – 600 рублей.

Для получения подробной базы собственников жилья (325 тыс. запросов) региональному оператору необходимо 195 млн. рублей за счет средств областного бюджета.

Кроме этого, для ежемесячной актуализации базы данных собственников необходимо изыскивать средства в размере не менее 4 млн рублей.

В-четвёртых, формирование механизма льготного кредитования капитального ремонта многоквартирных домов как дополнительного источника финансирования капитального ремонта.

На наш взгляд, внедрение механизмов льготного кредитования позволит мотивировать собственников к принятию решений о формировании фондов капитального ремонта на специальных счетах.

В-пятых, утверждение перечня работ, относящихся к текущему содержанию общего имущества, капитальному ремонту и реконструкции многоквартирных домов, а также их состава.

В настоящее время ряд федеральных нормативных правовых актов содержит рекомендуемый перечень работ, относящихся к капитальному, а также к текущему ремонту общего имущества в многоквартирных домах (постановление Госстроя от 27.09.2003 № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда», приказ Госкомархитектуры от 23.11.1988 № 312 «Об утверждении ведомственных строительных норм Госкомархитектуры "Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания жилых зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения"»).

Кроме Методических рекомендаций по формированию состава работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, финансируемых за счёт средств, предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», утвержденных ГК-Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства 15.02.2013, отсутствуют иные федеральные документы, которыми можно руководствоваться при определении состава работ. В результате у контролирующих органов возникают разночтения при отнесении работ к той или иной категории при принятии решений о целевом расходовании бюджетных средств, а также средств собственников при проведении капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

В-шестых, определение порядка проведения капитального ремонта многоквартирных домов, признанных объектами культурного наследия, с предоставлением мер государственной поддержки за счёт средств федерального бюджета и/или ГК-Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Собственники помещений в многоквартирных домах, являющихся объектами культурного наследия, обязаны выполнять требования к сохранению объектов культурного наследия в части, предусматривающей обеспечение их поддержания в надлежащем техническом состоянии без ухудшения физического состояния и изменения предмета охраны.

Сохранение включает в себя научно-исследовательские, изыскательские, проектные и строительно-монтажные работы, научное руководство проведением работ по сохранению объекта культурного наследия, технический и авторский надзор за выполнением этих работ, что в конечном итоге приводит к значительному увеличению срока проведения ремонтных работ, удорожанию стоимости капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, являющемся объектом культурного наследия. Таким образом, стоимость капитального ремонта фасада в таком доме возрастает в среднем в 2,7 раза по сравнению с многоквартирным домом, не обладающим таким статусом.

В-седьмых, субсидирование расходных обязательств закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО) на оплату взносов на капитальный ремонт за муниципальный жилищный фонд из средств федерального бюджета.

Федеральным законом от 29.06.2015 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в статью 168 Жилищного кодекса, в результате которых в региональную программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах должны быть включены многоквартирные дома, все помещения в которых принадлежат одному собственнику.

В Мурманской области ряд муниципальных образований имеют статус ЗАТО в связи с наличием на их территории объектов Минобороны РФ. Жилищный фонд, в котором проживают военнослужащие, из ведения Минобороны РФ в большей части передан в собственность муниципальных образований. В результате по некоторым ЗАТО весь жилищный фонд принадлежит одному собственнику – муниципалитету, соответственно и обязанность по уплате взносов на капитальный ремонт многоквартирных домов в полном объёме возложена на местный бюджет.

Кроме расходов на капитальный ремонт, местный бюджет несёт и иные расходы по содержанию жилищного фонда: капитальный ремонт жилых помещений в многоквартирных домах, содержание и ремонт придомовых территорий, а также мест общего пользования.

В связи с тем, что жилищный фонд передавался из Минобороны РФ без проведения капитального ремонта, в связи с высокой дотационностью бюджетов ЗАТО, в целях недопущения роста бюджетного дефицита необходимо предусмотреть субсидирование расходных обязательств ЗАТО на оплату взносов на капитальный ремонт за муниципальный жилищный фонд из средств федерального бюджета.

Названные меры не являются исчерпывающими, но, как нам кажется, от своевременной реализации органами власти и управления даже перечисленных мер зависит дальнейшее развитие жилищно-коммунального хозяйства в регионе.