

доклад

РЕФОРМА ЖКУ

*управляющие компании и ресурсоснабжение
в оценках экспертов*

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основные результаты пилотных преобразований в сфере ЖКХ

Нпрактически все пилотные проекты, которые были реализованы в сфере ЖКХ, не меняли ситуацию, а лишь усугубляли существующие недостатки. Разрушается инфраструктура, растет износ основных фондов, увеличиваются потери в системах тепло-, водо- и газоснабжения. Постоянный рост цен фактически не сказывается на повышении качества обслуживания.

Отсутствует единая, последовательная и непротиворечивая концепция реформирования российского жилищно-коммунального хозяйства. Об этом свидетельствуют неоднократная смена приоритетов, многочисленные поправки в законодательство, перенос сроков реализации основных норм Жилищного кодекса, законодательные и нормативные пробелы в регулировании жилищной и коммунальной подсистем.

Не до конца разработан ряд ключевых проблем в концепции реформирования ЖКХ: разделение естественно монопольной и

потенциально конкурентной подсистем; специфика коммунальной сферы и ее отличия от жилищной; дифференциация страны по климатическим поясам и экономическим зонам и др.

Перспективы рыночных преобразований в сфере ресурсоснабжения

Необходимо на законодательном уровне разделить жилищную и коммунальную составляющие системы ЖКХ. К жилищной подсистеме относятся: управление жилищным фондом, ремонт домов, содержание лифтового оборудования, уборка подъездов, придомовой территории и пр. Коммунальная подсистема включает: снабжение энергоресурсами (вода, газ, электричество, тепло), а также содержание и ремонт инфраструктуры (подводящие сети и внутридомовые коммуникации).

Единый подход к реформированию жилищной и коммунальной подсистем общего комплекса ЖКХ, принудительное встраивание управляющих организаций в коммунальные отношения, делегирование им функций реализации энергоресурсов и обслуживания коммунальной инфраструктуры могут свести «на нет» все позитивные тенденции развития рынка управления жилым фондом.

Развитие конкуренции возможно и оправданно лишь в сфере управления жилым фондом. Преобразования в коммунальной подсистеме требуют особого подхода, учитывающего ее естественно монопольный характер. Эксперты критически оценили перспективы передачи управляющим организациям функций снабжения энергоресурсами и обслуживания коммунальной инфраструктуры.

Факторы, препятствующие либерализации сферы снабжения ресурсами

Нормы Жилищного кодекса РФ, посвященные правовому регулированию коммунальной подсистемы ЖКХ, по мнению экспертов, являются «сырыми», недоработанными и не соответствуют специфике отношений в сфере поставки энергоресурсов. Кроме того, принятые законы не учитывают региональную специфику и общий уровень экономического развития страны.

Самой большой недоработкой авторов нового законодательства в сфере ЖКХ эксперты назвали противоречия между Жилищным и Гражданским кодексами. Противоречия усугубляются тем, что Жилищный и Гражданский кодексы являются законами одного уровня.

Фактически в лице управляющей организации появляется перепродавец энергоресурсов - еще одно звено в цепочке снабжения. При этом управляющая компания не сможет заработать на разнице в цене приобретения и продажи коммунального ресурса, так как тарифы и нормативы жестко регламентированы. Обилие дополнительных расходов, по мнению экспертов, неминуемо приведет к повышению стоимости коммунальных услуг для населения за счет оплаты работы посредника.

Сама концепция управляющих организаций недоработана. В законе не дано четкого определения понятия «управляющая организация», не обозначен ее статус и зона ответственности, не разработаны критерии оценки деятельности частного оператора. Это может привести к появлению большого количества компаний-мошенников, что выплывет в перебои в снабжении жизненно необходимыми коммунальными услугами.

Анализируя перспективы работы управляющих организаций в коммунальной сфере, большинство экспертов отметили, что почва для их прихода не подготовлена. Не только население не готово к переходу на рыночные отношения в коммунальной сфере ЖКХ. К этому не готова, самое

главное, - экономика и общий уровень развития страны. Идеология преобразований не совпадает с установками общественного сознания.

Остро стоит проблема безопасности обслуживания коммунальной инфраструктуры, особенно внутридомового газового оборудования (ВДГО). В соответствии с новым законодательством ответственность за содержание и ремонт ВДГО возложена на управляющие компании (в случае выбора жильцами этой формы управления многоквартирным домом), а не на специализированную организацию, которая имеет соответствующую лицензию.

Риски реформирования коммунальной сферы

По мнению экспертов, политика властных структур в сфере реформирования ЖКХ очень похожа на «стихийный либерализм» - государство просто пытается устраниться от решения проблем, перекладывая их на плечи граждан. Однако такая политика избавляет от головной боли лишь в краткосрочной перспективе. В среднесрочной же перспективе подобный подход оборачивается резким ростом политических рисков.

Государство повторяет ошибки, которые уже были совершены при проведении

преобразований в других сферах. Отсутствие необходимой разъяснительной работы с гражданами полностью повторяет ошибку, допущенную в процессе монетизации льгот, когда принятые решения стали неприятным откровением для части населения уже при их применении на практике.

Новый Жилищный кодекс делегирует ответственность за жилищно - коммунальную реформу на нижнюю ступеньку вертикали власти - на уровень муниципалитетов. Именно они рискуют стать «громоотводом» для населения в случае возникновения значительных проблем в этой сфере.

При этом ошибочно думать, что только на местных властях сфокусируется общественное недовольство. Скорее всего, сработает правило бумеранга - ответственность, переброшенная с федерального уровня на муниципальный, вернется в виде резкого роста протестных настроений.

Реформа ЖКХ вполне способна нарушить повестку дня избирательной кампании по выборам в Государственную Думу и выборам Президента страны, сделав ее гораздо более драматичной для властных структур. Помимо обвинений власти в бездействии ряд политических лидеров вполне могут связать тему жилищной реформы с неудачей приоритетного национального проекта «Доступное жилье».

Тезис очень простой – нацпроект привел не столько к строительству нового жилья, сколько к росту цен на недвижимость и перекладыванию на плечи населения проблемы износа жилищного фонда.

Пути преодоления рисков

Выведение коммунальной подсистемы из сферы ответственности управляющих организаций. В первую очередь это касается газоснабжения населения и обслуживания газовых коммуникаций, которые связаны с высокой опасностью и требуют от поставщика и эксплуатирующих организаций высокой профессиональной квалификации.

Принятие отдельного законодательства для регулирования коммунальной сферы, сферы поставки коммунальных ресурсов и обслуживания коммунальной инфраструктуры. Некоторые эксперты высказались за создание и принятие, наряду с Жилищным кодексом, Коммунального кодекса.

Разработка и принятие специального пакета законов: «Об управляющих компаниях», «О саморегулируемых организациях», «О финансовом оздоровлении предприятий ЖКХ», а также доработка закона

«О концессионных соглашениях», в частности внедрение типовой формы договора между частным оператором и собственником сетей.

Дополнительное нормативное регулирование сферы ЖКХ: создание единого реестра управляющих организаций, выработка критериев оценки деятельности частных операторов, разработка и внедрение системы страхования рисков в сфере ЖКХ, утверждение порядка технического обслуживания и ремонта внутридомовых коммунальных сетей, в частности внутридомового газового оборудования.

Содержание

1. ЭТАПЫ ПИБЕРАПНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ ЖКХ (Введение)	7
2. МЕТОДОПОГИЯ ИССПЕДОВАНИЯ	14
2.1. Гипотеза исппедования	14
2.2. Предмет и задачи исппедования	14
2.3. Метод исппедования	15
3. УПРАВЛЯЮЩИЕ КОМПАНИИ И РЕСУРСΟΣНАБЖЕНИЕ	15
3.1. Перспективы рыночных преобразований в сфере снабжения энергоресурсами	15
3.2. Основные факторы, препятствующие либерализации отношений в сфере снабжения энергоресурсами	22
3.2.1. Отсутствие системного подхода к реформированию ЖКХ	23
3.2.2. Недоработанность нормативно - правовой базы	25
3.2.3. Неготовность основных субъектов коммунальной сферы к преобразованиям	37
3.3. Прогнозы экспертов и опыт работы управляющих организаций в коммунальной сфере	40
4. ОСНОВНЫЕ РИСКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ	45
5. ЭКСПЕРТНАЯ МОДЕЛЬ ПОДХОДОВ К РЕФОРМИРОВАНИЮ КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ	52
6. СПИСОК ЭКСПЕРТОВ	54

1. ЭТАПЫ ЛИБЕРАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ ЖКХ

(Введение)

Либеральные преобразования в сфере ЖКХ продолжаются не один десяток лет. Однако качественных изменений в отрасли, где существует постоянный высокий спрос на услуги, практически не произошло. Начатые либеральные проекты по-прежнему далеки от завершения. Системный кризис жилищно-коммунального хозяйства с каждым годом усугубляется: стоимость услуг неуклонно растет, при этом их качество снижается, коммунальная инфраструктура приходит в упадок, число аварий возрастает. Неоднократные реорганизации системы управления ЖКХ, огромные финансовые вливания в реформирование не смогли преодолеть инертность и политизированность системы и не принесли видимых результатов. ЖКХ остается самой нерентабельной, затратной отраслью экономики, единственной сферой, где рыночные отношения, несмотря на многочисленные попытки ввести их в сферу ЖКХ, не играют решающей роли.

Попытки либерализовать отношения в сфере ЖКХ, ввести регулирование

отрасли рыночными механизмами прошли несколько этапов. Первым либеральным проектом можно считать приватизацию жилищного фонда. 4 июля 1991 года был принят Федеральный закон № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Приватизировав квартиры, граждане становились их собственниками. Согласно закону, обязательства по обслуживанию и ремонту приватизированных жилых помещений сохранялись за государственными жилищно-эксплуатационными и ремонтно-строительными организациями, обслуживающими дом до начала приватизации¹. Контроль за техническим состоянием и ремонтом приватизированного жилищного фонда возлагался на органы местного самоуправления и государственной жилищной инспекции². В течение длительного времени темпы приватизации оставались низкими.

По данным Госкомстата России, по итогам 1992 года в Российской Федерации приватизировано государственного и ведомственного жилищного фонда 125 млн. кв. метров, или 2,6 млн. квартир³. Собственники отказывались жить по законам рынка и продолжали надеяться на государство. В течение нескольких лет в Закон о приватизации были внесены существенные поправки.

1 Ст. 22 ФЗ №1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РФ».

2 Ст. 25 ФЗ №1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РФ».

3 Данные приведены в Государственной целевой программе «Жилище».

В начале 2006 года, по данным Министерства регионального развития, доля приватизированного жилья составила уже 77%.

Вторым значимым либеральным проектом можно считать принятую в 1993 году государственную целевую программу «Жилище»⁴. Для преодоления кризиса в жилищной сфере было предложено ввести рыночную модель управления жилищно-коммунальным комплексом. Разработчики программы предложили на основе либеральной модели изменить систему управления жилищно-коммунальным комплексом. В части «Об организационном обеспечении жилищной реформы» было предложено заменить государственное управление на рыночную систему.

Государство должно было отказаться от монопольной роли инвестора, подгрячика и собственника.

Разработчики документа обращали внимание на отсутствие идеологии собственников у владельцев приватизированных квартир. Поэтому в специальном разделе программы отдельно говорилось о необходимости преодоления в сознании граждан отношения к жилью как к бесплатному социальному благу. Полностью либерализовать сферу ЖКХ было невозможно и

из-за низкой платежеспособности населения. Поэтому программа провозгласила перевод жилищной сферы в режим безубыточного функционирования при обеспечении социальной защиты малоимущих групп населения. Получалось, что авторы программы планировали создать рынок для малоимущих собственников квартир, у которых при этом нет осознания себя как собственников.

В большой степени именно поэтому программа не была реализована. Проведенные мероприятия, вложенные средства снова не привели к улучшению содержания жилищного фонда и качества услуг.

В 1997 году идеология государственной целевой программы «Жилище» была скорректирована принятой «Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации». Концепция закрепила курс на конкуренцию и рыночные механизмы управления жилищно-коммунальной сферой. Владельцы приватизированных квартир стали рассматриваться уже как полноценный класс собственников. Собственники помещений имели право выбрать способ управления многоквартирным домом, кроме того, провозглашался обязательный конкурсный отбор жилищных управляющих организаций для многоквартирных жилых домов.

Под управляющими организациями понимались структуры, представляющие

⁴ Одобрена постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 20 июня 1993 г. № 595.

интересы собственников жилья, службы заказчика (ДЕЗы), управляющие организации (МУПы), товарищества собственников жилья (ТСЖ). Приоритетным направлением было обозначено стимулирование создания ТСЖ (Федеральный закон №72 «О товариществах собственников жилья» был принят 15 июня 1996 года (после вступления в силу нового Жилищного кодекса утратил силу). Авторы Концепции считали, что ТСЖ является наиболее приемлемой формой организации собственников жилья, которая позволит им эффективно защищать свои права, влиять на стоимость и качество услуг, искать дополнительные источники финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилищного фонда. С этого момента в России начался активный процесс создания ТСЖ.

Во многих случаях ТСЖ создавались административным порядком, «навязывались» гражданам. К 2003 году ТСЖ должны были стать преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами. Согласно Концепции, государство оставляло за собой регулирование и контроль в области тарифообразования, разработки региональных стандартов содержания жилья.

По мнению авторов Концепции, конкуренция должна была развиваться в следующих сферах:

1. Управление и обслуживание жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства.

2. Привлечение организаций, использующих альтернативные формы предоставления коммунальных услуг, в том числе автономные системы жизнеобеспечения, не связанные с сетевой инженерной инфраструктурой объекты (крышные котельные, газоснабжение от емкостного и баллонного газа и др.).

3. Выполнение отдельных работ по обслуживанию объектов коммунального хозяйства (ремонт и прочистка сетей, уборка мусора, эксплуатация лифтового хозяйства и т.п.).

4. Проектно-изыскательные и строительные работы по развитию объектов коммунального назначения и т.п.

Ситуация в коммунальной сфере, где действовали естественные монополии, оговаривалась отдельно. Органам местного самоуправления рекомендовалось осуществлять контроль за установлением тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей, контролировать обслуживание потребителей на уровне федеральных социальных стандартов, способствовать внедрению приборов индивидуального учета энергоресурсов.

Объекты коммунального назначения могли обслуживаться только организациями, имеющими лицензии на право обслуживания инженерной инфраструктуры.

Обязанность по реализации основных положений Концепции возлагалась на органы местного самоуправления, которые должны были формировать муниципальный заказ на обслуживание и развитие объектов жилищно-коммунального назначения и обеспечить привлечение на конкурсной основе организаций для выполнения этого заказа.

Концепция предусматривала три этапа реформы: 1997 - 1998 годы были отпущены на разработку нормативно-правовой базы, в период с 1999 по 2000 год должен был пройти выбор управляющих организаций на конкурсной основе, ЖКХ должно было перейти на работу в режиме безубыточного функционирования. Последующие три года отводились на завершение перехода на полную оплату населением затрат на обслуживание и ремонт (включая капитальный) жилья и коммунальных услуг в части покрытия текущих издержек, обязательную установку в жилых домах индивидуальных приборов учета для регулирования потребления воды, газа и других энергоносителей.

Однако положения Концепции реализованы не были. ТСЖ как форма управления

многоквартирными домами не получило распространения. По данным Министерства регионального развития, количество ТСЖ, ЖСК и ЖК по итогам 2005 года составило 5,9%. Рыночные отношения в жилищно-коммунальной сфере не работали. Собственники квартир продолжали полагаться на государство. Пожалуй, единственным видимым результатом реформирования ЖКХ стал переход на стопроцентную оплату жилищно-коммунальных услуг. По данным Министерства регионального развития, в 2005 году собираемость платежей населения составила 93% от предъявленных к оплате сумм. Остальные цели преобразований так и остались декларациями о намерениях. Очередной либеральный проект привел к обратному результату - консервированию нерыночных отношений.

Несмотря на углубление системных противоречий, либеральная линия в идеологии реформирования ЖКХ осталась главной. Очередной либеральный проект стартовал в 2005 году с введением нового Жилищного кодекса. Ориентиры остались прежними: конечным результатом должна была стать безубыточная и привлекательная для бизнеса отрасль, развитие конкурентных отношений. При этом новый Жилищный кодекс в очередной раз коренным образом изменил подходы к управлению жилищно-коммунальным комплексом. Самоуправление (ТСЖ) было

признано неэффективным, и его место заняло профессиональное управление в лице частных управляющих организаций. Управляющие организации должны были нанести главный удар по остаткам административной системы в ЖКХ, стать локомотивом реформы и составить конкуренцию, а потом полностью вытеснить ДЕЗы, МУПы и ЖЭКи, ограничить влияние естественных монополий и взять на себя часть обязанностей местных органов власти. Жильцы многоквартирных домов со 1 января 2006 г. должны были выбрать способ управления домом: ТСЖ, управляющие организации или непосредственное управление.

В соответствии с новым жилищным законодательством, все расходы по содержанию, обслуживанию и ремонту (в том числе капитальному) жилищного фонда легли на плечи собственников – жильцов. Отказ государства выполнить обязательства по проведению капитального ремонта вызвал острую негативную реакцию общества. По данным Министерства регионального развития, износ основных фондов превышает 60%, поэтому жильцы не в состоянии провести капитальный ремонт домов, ветшавших годами.

Согласно ст. 162 Жилищного кодекса, они должны обеспечить «благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имуще-

ства в многоквартирном доме, решение вопросов пользования данным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме». Таким образом, либеральные стандарты стали распространяться не только на управление жилым фондом, но и на коммунальную отрасль (снабжение энергоресурсами). Управляющие организации стали рассматриваться как полноценные и самостоятельные участники рынка коммунальных услуг.

За управляющими организациями законодательно была закреплена обязанность собирать коммунальные платежи. В соответствии с п. 4. статьи 155 Жилищного кодекса «наниматели жилых помещений по договору социального найма и договору найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в многоквартирном доме, управление которым осуществляется юридическим лицом независимо от организационно-правовой формы или индивидуальным предпринимателем (далее - управляющая организация), вносят плату за содержание и ремонт жилого помещения, а также плату за коммунальные услуги этой управляющей организации».

Однако уже на первом этапе реализации нового либерального проекта возникли трудности. Жилищный кодекс не содержал

четкого определения понятия «управляющая организация», не были установлены требования к профессиональной деятельности управляющих организаций, не было дано исчерпывающего определения понятия «коммунальные услуги». Поэтому в связи с недоработанностью нормативно-правовой базы и неготовностью населения Государственная Дума продлила срок выбора формы управления многоквартирным домом до 1 января 2007 года.

Для регулирования отношений между поставщиками ресурсов и потребителями коммунальных услуг, установления их прав, обязанностей, принципов формирования нормативов потребления коммунальных услуг, порядка установления платы за коммунальные услуги Правительством РФ были приняты нормативные документы, из которых знаковыми стали: Постановление № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» (23 мая 2006 г.) и Постановление № 306 «Об утверждении правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг» (23 мая 2006 г.). Именно в этих постановлениях были даны определения центральных понятий Жилищного кодекса, в частности, разъяснен термин «управляющая организация» (употребляется также термин «управляющая компания»)⁵.

5 Под термином «управляющая организация» (др. - «управляющая компания») понимается определение, данное в Постановлении Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»: «Управляющая организация» - юридическое лицо независимо от организационной формы, а также индивидуальный предприниматель, управляющие многоквартирным домом на основании договора управления многоквартирным домом».

Принципиальным нововведением стала передача управляющим организациям полномочий по оказанию коммунальных услуг⁶. Деятельность ресурсоснабжающих организаций⁷ была ограничена поставкой коммунальных ресурсов⁸ управляющим компаниям.

Корректировка нормативно-правовой базы породила множество конфликтов и спорных ситуаций. В частности, закрепление за управляющими компаниями обязанности по снабжению коммунальными ресурсами вызвало у директоров управляющих компаний шок. Один из участников исследования выразил распространенную точку зрения: «Постановление № 307 убьет управляющие организации».

В этой ситуации Государственная Дума была вынуждена в очередной раз сменить подходы к реформированию. В декабре 2007 года были приняты поправки в закон

6 Так, в соответствии со ст. 3 Правил предоставления коммунальных услуг под исполнителем коммунальных услуг понимается «юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, предоставляющие коммунальные услуги, производящие или приобретающие коммунальные ресурсы и отвечающие за обслуживание внутридомовых инженерных систем, с использованием которых потребителю предоставляются коммунальные услуги. Исполнителем могут быть управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищно-строительный или специализированный потребительский кооператив, а при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений - иная организация, производящая или приобретающая коммунальные ресурсы».

7 Под термин «ресурсоснабжающие организации» понимается определение, используемое в Постановлении Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»: «Ресурсоснабжающая организация» - юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, осуществляющие продажу коммунальных ресурсов».

8 «Коммунальные ресурсы» - холодная вода, горячая вода, электрическая энергия, газ, бытовой газ в баллонах, тепловая энергия, твердое топливо, используемые для предоставления коммунальных услуг (Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, п. 3)

«О введении в действие Жилищного кодекса», в соответствии с которыми ответственность за сроки реализации норм Жилищного кодекса была переполжена на органы региональной власти и местного самоуправления. Региональным властям было дано право самим решать, сколько времени дать гражданам на определение с формой управления многоквартирным домом. Соответствующие конкурсы на управление должны были быть проведены не позднее 1 мая 2008 года.

В настоящее время складывается парадоксальная ситуация. Практически все либеральные проекты, которые реализовывались в сфере ЖКХ, не меняли ситуации, а только еще больше усугубляли существующие недостатки. Вместо роста качества обслуживания происходит разрушение инфраструктуры и рост цен.

Основные фонды коммунального хозяйства продолжают изнашиваться, потери в системе тепло- и водоснабжения растут с каждым годом. Неэффективность либеральных преобразований, неоднократные реорганизации управленческой системы привели к росту недовольства населения.

В Государственную Думу неоднократно вносились поправки в Жилищный кодекс, направленные на корректировку

нормативно-правовой базы. Но все они не принимались. Переносились сроки реализации жилищного законодательства, но не менялась его суть.

Таким образом, за пятнадцать лет реформирования жилищно-коммунального хозяйства так и не выстроилось единой, последовательной концепции.

Неоднократная смена приоритетов, многочисленные поправки в законодательство, перенос сроков реализации некоторых норм Жилищного кодекса говорят о том, что законодатели так и не определились с методами реформирования системы ЖКХ. Государственная монополия на жилищно-коммунальные организации показала свою неэффективность.

Попытки регулирования сферы ЖКХ рыночными механизмами также пока не привели к положительным результатам.

2. МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Жилищный кодекс регулирует и жилищную, и коммунальную сферы. Соответственно реформирование жилищной и коммунальной составляющих осуществляется по одной модели. Между тем управление жилым фондом (ремонт лифтов, подъездов, уборка и содержание придомовой территории) и снабжение энергоресурсами (вода, газ, тепло, электричество) - принципиально различные сферы деятельности.

2.1. Гипотеза исследования

Анализ проектов либерализации отношений в системе ЖКХ, негативных последствий реализации положений Жилищного кодекса позволяет выдвинуть гипотезу о необходимости принципиального разделения жилищной и коммунальной составляющих ЖКХ при проведении преобразований в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Под жилищной составляющей понимается управление жилищным фондом (ремонт подъездов, содержание лифтового оборудования, уборка подъездов и придомовой территории и т.п.). Под коммунальной - снабжение энергоресурсами

(вода, газ, электричество, тепло, а также содержание и ремонт внутридомовых коммунальных сетей).

2.2. Предмет и задачи исследования

Объектом данного исследования стала коммунальная составляющая ЖКХ, которая включает снабжение жизненно важными энергоресурсами (тепло, газ, вода, электричество).

Взаимоотношения между потребителями коммунальных услуг, поставщиками и ресурсоснабжающими организациями являются сферой, на которой проверяются успешность реализации реформы, возможные экономические и социально-политические риски. Потому одной из задач исследования стал анализ изменений, произошедших в коммунальной сфере после принятия Жилищного кодекса и выхода Постановления № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам».

Второй задачей исследования стал анализ основных конфликтных точек реформирования коммунальной сферы ЖКХ, связанных с жестким закреплением за управляющими организациями (в случае выбора жильцами этой формы управления домом) обязанности по оказанию коммунальных услуг (снабжение потребителей энергоресурсами, сбор коммунальных платежей, обслуживание и ремонт коммунальной инфраструктуры).

Процесс предоставления коммунальных услуг прочно связан с обеспечением комфортного проживания и безопасности граждан. Любые изменения этих главных параметров качества жизни могут существенно повлиять на социальное самочувствие граждан и, как следствие, – на социально-политические процессы в стране. Поэтому третьей задачей исследования стал анализ социально-политических рисков реформирования и путей их преодоления.

2.3. Метод исследования

Основным методом исследования стал опрос квалифицированных экспертов по специально разработанному тематическому списку вопросов. Результаты экспертных интервью были дополнены анализом существующей нормативной базы, материалов парламентских слушаний, а также изучением текстов СМИ.

Всего в рамках исследования было проведено 28 экспертных интервью. Экспертами выступили: представители федеральных законодательных и региональных исполнительных органов власти, руководители управляющих компаний и сервисных предприятий в сфере ЖКХ, руководители ресурсоснабжающих организаций, представители общественных организаций и научных центров.

3. УПРАВЛЯЮЩИЕ КОМПАНИИ И РЕСУРСОСНАБЖЕНИЕ

3.1. Перспективы рыночных преобразований в сфере снабжения энергоресурсами

Управляющие организации в жилищно-коммунальной сфере существовали и ранее (ДЕЗы, МУПы, ЖЭКи). Новый Жилищный кодекс закрепил введение рыночных механизмов в сфере управления ЖКХ. Частные управляющие компании стали рассматриваться как альтернатива муниципальным предприятиям. При этом Жилищный кодекс не ограничился либерализацией сферы управления жилищным сектором (поддержание состояния жилищного фонда). Ключевым новшеством, как уже было сказано, стало то, что в ведение управляющих организаций был передан весь спектр услуг, включая снабжение жизненно важными энергоресурсами (вода, газ, тепло, электричество).

Сама идея создания специализированных организаций для управления многоквартирным домом у участников исследования нашла поддержку. Однако это касается только сферы оказания жилищных услуг.

✓ Введение управляющих компаний – это большой шаг вперед. Гражданин, жилец многоквартирного дома может сам выбирать соотношение цены и качества услуг. Сейчас мы все обязаны пользоваться услугами ДЕЗа в том объеме, в котором они предлагаются. С введением управляющих компаний появляется возможность выбирать большее качество услуг и при этом договариваться о цене. Здесь, конечно, есть важное условие – наличие конкуренции между управляющими компаниями, чтобы человек действительно мог выбирать. К сожалению, сейчас этого пока нет⁹.

✓ Институт управляющих компаний – это капиталистический инструмент, феномен рыночной экономики. Идея управляющих компаний хорошая. Главное, чтобы они качественно осуществляли свою деятельность.

В коммунальной сфере, по мнению большинства участников исследования, условий для работы частных управляющих организаций в настоящее время не создано.

✓ Эйфория, которая сейчас начинается по привлечению частного бизнеса, передаче управления частным компаниям, хотя и продекларирована законом, но еще никто не знает последствий. Учитывая зарубежный и отечественный опыт, я могу предположить, что будут «стричь» потребителя как «сивку».

✓ Почва для прихода управляющих компаний не подготовлена вообще. Система ЖКХ в реально плачевном состоянии. Сначала надо привести в порядок инфраструктуру, уйти от потерь в сетях в 60%. Необходимо провести энергоаудит зданий. А сейчас, придя на развалы, управляющие компании не смогут прибыльно работать.

Поэтому, по мнению большинства участников исследования, необходимо принципиально разделить жилищную и коммунальную составляющие. Ситуация в жилищной сфере (управление жилищным фондом), по мнению участников исследования, более благоприятна для развития рыночных отношений. Жилищные услуги могут оказывать большое количество компаний. Поэтому деятельность частных операторов в этой сфере оправдана и необходима, развитие конкуренции надо стимулировать.

✓ Надо разделить жилищно-коммунальное хозяйство на жилищное хозяйство и коммунальное хозяйство. Жилищное хозяйство надо было уже давно отдать в рыночные условия функционирования. Управляющая организация должна управлять жилищным фондом.

✓ Что касается жилищных услуг, то тут вполне возможно развитие конкуренции, потому что это те услуги, которые могут быть предоставлены большим количеством компаний. Содержание и текущий ремонт

⁹ Здесь и далее курсивом выделены непосредственные высказывания экспертов, принявших участие в исследовании (см. Список экспертов).

дома, вывоз мусора – этим может заниматься любая компания.

✓ Следует четко различать сферы жилищного и коммунального хозяйства. Сфера ответственности управляющих компаний – жилищное хозяйство, а не в коем случае не коммуналка, будь то поставка ресурсов, оплата за потребленные ресурсы или эксплуатация специального оборудования.

Эксперты критически оценили перспективы рыночного регулирования сферы снабжения энергоресурсами. Работа в сфере предоставления коммунальных услуг связана с большими затратами, которые, как правило, не окупаются. Это доказал опыт работы таких крупных структур, как «Газпром» и «РАО ЕЭС», которые сегодня являются одними из основных кредиторов предприятий ЖКХ.

По оценкам экспертов, принявших участие в исследовании, частные управляющие компании будут заинтересованы работать в сфере ЖКХ при соблюдении следующих условий: инвентаризация коммунальных сетей, их обновление, либерализация тарифов на энергоносители, которые устанавливаются не менее чем на три - пять лет, совершенствование законодательства, разграничение сфер влияния естественных монополий и частных компаний, создание напоговых режимов, стимулирующих инвестиции. Однако в настоя-

щее время эти условия не выполнены.

Большинство сетей сегодня находятся на балансе муниципальных предприятий ЖКХ, не ремонтировались десятилетиями, их износ превышает критический. По данным, представленным Национальным центром инноваций и инвестиций в ЖКХ на парламентских слушаниях на тему: «О правоприменительной практике и совершенствовании законодательства в области реформирования жилищно-коммунального хозяйства», состоявшихся 17 апреля 2007 года, общий износ трубопроводной инфраструктуры России составляет около 65%. Количество аварий за последние десять лет выросло примерно в 5 раз и составило в 2006 году в среднем более 200 аварий на 100 км тепловых сетей и более 100 аварий на 100 км сетей водоснабжения и водоотведения. Суммарные потери в тепловых сетях достигают 50% - 60% от произведенной тепловой энергии. Закон о концессионных соглашениях, призванный разграничить сферы ответственности бизнеса и собственников сетей, по признанию большинства экспертов, не работает.

✓ Сейчас муниципальная собственность находится на балансе МУПов. Они ею распоряжаются. Вопрос, что будет с этим движимым и недвижимым имуществом после акционирования МУПов, открыт и окончательно не решен. Между тем от решения этого вопроса

зависит многое, в том числе приход частного бизнеса.

При этом частные компании не имеют серьезных стимулов для снижения нерациональных затрат материально-технических ресурсов. Существующая система тарифообразования не устраивает частных инвесторов, так как не дает им гарантий окупаемости проектов. По словам экспертов, для того чтобы бизнесу было выгодно участвовать в управлении сетями, чтобы начала формироваться конкурентная среда, необходимо срок действия утвержденных тарифов сделать не менее, чем три года.

✓ *Нормативы, износ, ценообразование – остаются главными проблемами. Предприятия ЖКХ находятся в заужниках у тарифного регулирования. Сама деятельность предприятий ЖКХ непрозрачна. Другая проблема – износ основных фондов, сетей, котельных. Это увеличивает риск возникновения техногенных катастроф.*

✓ *Правительство сегодня в вопросе тарифообразования напоминает «собаку на сене». Власти не спешат отдавать частным операторам сбытовые функции, где сосредоточена основная прибыль.*

✓ *Существует проблема тарифообразования. В тариф не закладывается инвестиционная надбавка. Это не дает частным операторам зарабатывать и получать прибыль.*

✓ *Необходим экономически обоснованный тариф. Сейчас он размывается в нормативе потребления. В настоящее время утверждение тарифов – это вопрос политический. Поэтому тарифы не поднимают.*

Частные компании, оказывающие коммунальные услуги, так же как частные операторы, управляющие коммунальными сетями, являются заложниками действующей системы регулирования тарифов и нормативов. Сфера обеспечения энергоресурсами находится между большой политикой и большой энергетикой. С одной стороны, правила игры (утверждение тарифов и нормативов) определяют федеральная власть и органы местного самоуправления, у управляющих организаций нет возможности влиять на эти процессы. С другой стороны, коммунальная сфера замкнута на естественные монополии. У покупателей коммунальных ресурсов (управляющих организаций) практически нет выбора поставщика, а значит – возможности влиять на стоимость товара. Кроме того, тарифы и нормативы меняются каждый год, что не дает управляющим компаниям возможности составления долгосрочных бизнес-планов. Поэтому в современных условиях управляющие компании практически не имеют возможности зарабатывать на продаже энергоресурсов.

✓ *Коммунальный комплекс зажат, с одной стороны, монополистами, с другой – частным*

сектором. А зажатая форма собственности – нежизнеспособна.

✓ Конкуренция в сфере предоставления коммунальных услуг возможна только в перспективе. Сейчас можно говорить о конкуренции в сфере права управления, а об альтернативном водопроводе речи быть не может.

✓ Какая может быть конкуренция в многоэтажном доме Москвы или Санкт-Петербурга, если к этому дому подведена одна тепловая магистраль, если дом имеет один-единственный ввод, одну единственную трубу, чтобы создать конкуренцию, мы должны подвести 3 - 5 труб или сделать генерирующее устройство непосредственно в самом доме. Ясно, что в г. Москве нам никто не разрешит проложить вторую трубу к каждому из 40 000 домов. Аналогично обстоит ситуация и в области водоснабжения. Кто, кроме водоканала, сегодня в состоянии проложить трубу? Если речь идет о коммунальных услугах, то ни о какой конкурирующей среде речи быть не может.

✓ Если говорить о ЖКХ в целом, то надо четко разводить жилищные услуги и коммунальные услуги. О конкуренции в секторе коммунальных услуг говорить, конечно, не приходится. Если линия электропередачи у вас одна, то услуги по энергоснабжению вам будет оказывать только одна организация. В сфере газоснабжения говорить о конкуренции тоже не приходится. Это фактически естественные монополии.

✓ Это две принципиально разные сферы – жилищная и коммунальная. Коммунальное хозяйство изначально заведено на естественные монополии со всеми издержками административного ресурса. Конкуренция возможна только в элементах внутри данной системы. Например, в области обслуживания сетей. В жилищной сфере другие взаимоотношения.

Бизнес не имеет также гарантий гласности вложения средств в управление коммунальной инфраструктурой. Сегодня коммунальные сети находятся на балансе государственных и муниципальных предприятий или местных органов власти. Отсутствие средств на поддержание и капитальный ремонт сетей привело к их критической изношенности. Для решения проблемы был принят «Закон о концессионных соглашениях» (№ 115-ФЗ от 21 июля 2005 г.), который должен был предложить механизмы частно-государственного партнерства в управлении коммунальной инфраструктурой. Однако, по словам экспертов, сегодня он не работает.

✓ Бизнес не спешит осваивать рынок ЖКХ, поскольку, как и большинство населения, не понимает сути проводимой реформы ЖКХ и своей роли в ней. Кроме того, высоки риски: высокая изношенность объектов инфраструктуры ЖКХ, повышенная вероятность предъявления претензий, исков и др.

✓ *Чтобы деятельность управляющих компаний была прибыльной, необходимо установить нормативы на предоставление услуг, в них заложить прибыль управляющих компаний. Однако в этом случае и деятельность управляющих компаний, и рынок становятся регулируемы. Тогда возникает вопрос, кто будет устанавливать нормативы?*

Срок заключения договора управления, установленный Жилищным кодексом¹⁰, по словам директоров управляющих организаций, не всегда дает возможность окупить вложения. Жильцы дома пока опасаются заключать договор более, чем на один год. Таким образом, управляющим организациям не всегда выгодно работать по установленным правилам.

Как признали эксперты, в качестве перепродавца энергоресурсов управляющие компании фактически стали посредниками между поставщиками энергоресурсов и населением. Работа в таком качестве для управляющих компаний связана с большим количеством рисков. Для начисления и приема платежей управляющие организации будут вынуждены создавать собственные абонентские службы, запрашивать в органах соцзащиты списки граждан, пользующихся льготами, и формировать собственную базу данных. Эта статья требует дополнительного финансирования. Соответственно содержание

абонентских служб и формирование базы данных будут оплачивать жильцы (в некоторых регионах управляющие компании уже берут за посреднические услуги от 3% до 8%). Эксперты считают, что взимание дополнительной платы за посреднические услуги приведет к фактическому росту расходов населения на коммунальные платежи, может спровоцировать рост неплатежей. Стабильная работа управляющих компаний как посредников в предоставлении коммунальных услуг возможна, по мнению экспертов, только в случае 100%-ной оплаты коммунальных услуг. Но в условиях современной России это практически невозможно сделать. Управляющие организации не смогут обеспечить 100%-ную предоплату поставок энергоресурсов. По прогнозам экспертов, это неминуемо приведет к росту числа банкротств управляющих компаний. По словам экспертов, реальный рыночный механизм в сфере предоставления коммунальных услуг сможет заработать, когда повысится уровень благосостояния граждан. Пока этого не будет, управляющие компании не смогут рентабельно работать в коммунальной сфере. Эксперты отмечали также, что управление многоквартирными домами - тяжелый бизнес, связанный с низкими доходами, где получение прибыли возможно только в случае управления большими объемами. Но это могут позволить себе только крупные компании.

¹⁰ Ст. 162, п. 5 «Договор управления многоквартирным домом заключается на срок не менее, чем один год, и не более, чем пять лет».

✓ *Снабжение энергоресурсами - процесс сложный, который включает в себя добычу газа, его транспортировку и доставку потребителям. Это целостный процесс, контролировать который должна единая организация – ресурсоснабжающая. Не должно быть посредников, перекупщиков в виде управляющих компаний.*

✓ *Одна из главных проблем сегодня в коммунальном хозяйстве – это неплатежи. Неплатежи за свет, неплатежи за газ. И здесь еще появляется управляющая компания, которая начинает работать с населением, а где гарантия того, что они не соберут деньги и не скажут «до свидания»?! А куда придут? Кредиты придут к муниципальной власти, к исполнительной власти в регионах. Они скажут: «Извините, а мы деньги заплатили. А вы у нас отключаете свет и отключаете газ».*

✓ *Очень много управляющих компаний обанкротится. Они будут покупать ресурсы у снабжающих организаций, а уже поставлять услугу населению. Так что управляющая компания будет закупать ресурсы, поставлять их, а потом контролировать некому.*

✓ *Так, например, до сих пор не решен вопрос регистрации и учета жителей. Раньше учетом граждан по месту жительства, месту пребывания занимались муниципальные органы. На основе этих данных строился учет потребления ресурсов: природного газа, электроэнергии, воды и пр. Однако «Правила предоставления коммунальных услуг гражданам»*

передают эту функцию именно управляющим компаниям. Не ясно, как управляющие компании будут заниматься учетом проживающих.

✓ *Цены будут расти из-за необходимости содержать специалистов, поддерживать инфраструктуру. Все это существенно удорожает услуги.*

✓ *Тем, что управляющие компании будут предоставлять коммунальные услуги, сделан шаг назад. Управляющие компании теперь будут собирать коммунальные платежи с населения. Ежемесячно будет недоплата по различным причинам 4-7%: есть бедные люди, есть монетизация льгот. Управляющие компании будут накапливать долги и постепенно станут банкротами. В этом случае ресурсоснабжающие организации будут вынуждены ограничивать поставку ресурсов. Пострадают добросовестные плательщики.*

Большинство экспертов выразили сомнение в том, что на данном этапе в коммунальной сфере может быть создана конкурентная среда. Это связано в том числе с принципиально разной спецификой отношений в жилищной и коммунальной сферах. Поэтому, по мнению экспертов, подход к реформированию жилищной и коммунальной отраслей должен быть разным. Эксперты, представляющие и ресурсоснабжающие организации, и управляющие компании, и даже часть разработчиков реформы, высказали мнение о необходимости проведения пилотных преобразований

сначала в жилищной сфере. Затем, когда будет сформировано законодательство и накоплен опыт - в коммунальной. Единый подход к реформированию жилищной и коммунальной составляющих, принудительное встраивание управляющих организаций в коммунальные отношения могут свести «на нет» все позитивные тенденции развития рынка управления жилым фондом.

3.2. Основные факторы, препятствующие либерализации отношений в сфере снабжения энергоресурсами

Эксперты так оценили ситуацию с реформированием коммунальной системы: «по форме привлекательно, по сути – издевательство».

Постановление № 307 ввергло управляющие и ресурсоснабжающие организации в состояние конфронтации. Ресурсоснабжающие организации упрекают управляющие компании в непрофессионализме. При этом директора ресурсоснабжающих организаций уверены, что отвечать за не состоятельность управляющих компаний придется поставщикам ресурсов. Руководители управляющих организаций, напротив, считают, что именно монополисты выступили лоббистами принятия новых правил предоставления коммунальных услуг для того, чтобы переложить ответственность на управляющие компании. Они

считают, что именно их сделали заложниками новых правил предоставления коммунальных услуг.

По прогнозам экспертов, от реализации Постановления №307 в первую очередь пострадают именно управляющие организации, то есть те, кто, по замыслу разработчиков, должен был стать главной опорой реформы. Кроме того, риски напрямую отразятся на деятельности ресурсоснабжающих организаций, которые в случае неполучения оплаты поставленных ресурсов будут вынуждены вводить ограничения и отключения. При этом на них ляжет часть ответственности за возможные экономические и социальные последствия ограничений поставок энергоресурсов, особенно в период отопительного сезона. Представители власти считают, что все неудачи в реформировании коммунальной отрасли ударят по авторитету местных властей, так как, в соответствии с Жилищным кодексом, именно на органы местного самоуправления возложена обязанность по созданию условий для управления многоквартирным домом ¹¹.

✓ Спокойные времена закончились. Это можно сказать уверенно. В нашей стране развивается капитализм, а менталитет остался социалистическим. Поэтому конфликты неизбежны. Конфликты имеют реальную базу.

11. См. ст. 165 Жилищного кодекса РФ: «Создание органами местного самоуправления условий для управления многоквартирными домами».

Те редкие случаи, когда управляющие организации пытались исполнить законодательные предписания и взять на себя обеспечение населения коммунальными ресурсами, заканчивались неразрешимыми спорами. В результате недовольны и управляющие организации, и ресурсонабжающие организации, и потребители. На практике управляющие компании всеми средствами пытаются уйти от предоставления коммунальных услуг и сбора коммунальных платежей.

Складывается парадоксальная ситуация. В стране существует реально высокая потребность в качественных жилищных и коммунальных услугах, о необходимости реформирования системы ЖКХ говорят практически все. Но при этом все попытки навести порядок заканчиваются неудачей. Эксперты считают, что причина – в отсутствии государственного заказа на реформирование системы ЖКХ, в «сырости» законодательной базы, а также в несоответствии идеологии преобразований общественным настроениям.

3.2.1. Отсутствие системного подхода к реформированию ЖКХ

Но мнению экспертов, начинать реформу ЖКХ нужно было «с конца», четко представляя себе конечный продукт. Сегодня же нет ответов на самые актуальные вопросы: количество сетей, которые должны быть отремонтированы или построены,

сроки, источники и механизмы финансирования преобразований, механизм инвентаризации жилищного фонда и т.п. Прогуманной последовательности шагов в реформировании коммунальной сферы нет. Проведение реформы не было просчитано в категориях рисков.

✓ *Государство должно выдать социальный заказ на коммунальные услуги. Необходимо четко сформулировать цели (например, чтобы не отключали свет). И идти от конечного результата. Хорошо представлять себе конечную ситуацию. Этого не было сделано во время подготовки законов.*

✓ *Власть, с одной стороны, понимает необходимость реформирования ЖКХ, но не прикладывает усилий для реформирования этой области. Не хватает политической воли.*

✓ *Наряду с желанием что-то сделать в сфере ЖКХ столкнулись с нехваткой воли, отсутствием разработанной институциональной базы. Во всем мире в течение 5 - 7 лет делаются предварительные исследования, вкладываются большие деньги. Это не просто проект, который нужно формально выполнить, а часть денег «откатить». Мы столкнулись с отсутствием данных по потреблению воды, потерям воды. Разработчикам не хватило интеллектуальной мощи.*

Эксперты отметили, что в целом система ЖКХ нуждается в модернизации. Однако приоритетного внимания государства к этой сфере нет.

Реформирование отношений в ЖКХ проходит по остаточному принципу, «большой энергетике» государственная власть уделяет гораздо больше внимания.

✓ *Чубайса и Миллера принимают в Кремле, большая энергетика - в центре внимания. В ЖКХ такого нет.*

✓ *Государство закрывает глаза на ситуацию в ЖКХ. У нас есть популистские национальные проекты, но на самом деле должен быть национальный проект ЖКХ.*

По словам экспертов, государство должно «сформировать социальный заказ на качественные услуги ЖКХ», показать индикаторы (конечный результат реформы, выраженный в цифрах), предложить регламент и осуществлять надзор за исполнением. Пока же этого не происходит. Участники потенциального рынка коммунальных услуг не имеют четкого представления о планируемых результатах реформы, кроме предложенных идеологических установок на либерализацию, не понимают целей и задач преобразований и механизмов реформирования.

В концепции реформирования системы ЖКХ отсутствует системность, целостность. Разработчики не учли ряд принципиальных моментов: территориальную специфику страны, специфику коммунальной сферы, ее принципиальное отличие от жилищной.

Проблема капитального ремонта

Одним из «ключей» к реформированию системы ЖКХ практически все эксперты назвали решение проблемы капитального ремонта. Вопрос о выполнении государством своих обязательств – это вопрос доверия к реформе. Пока же у людей формируется мнение, что государство в очередной раз решило «кинуть» своих граждан. Новый Жилищный кодекс перепожил обязанность содержания жилищного фонда на плечи собственников квартир. Этот шаг вызывает много вопросов еще и потому, что многие годы собственники квартир отчисляли деньги на проведение ремонта. У собственников просто нет средств на капитальный ремонт домов, большинство из которых не ремонтировалось десятилетиями. Отказ государства решать проблему капитального ремонта воспринимается жителями многоквартирных домов очень негативно. Люди считают, что их обманули на государственном уровне дважды: в первый раз - собрав с них деньги и не сделав ремонт, второй раз – еще и перепожив на людей ответственность за несделанный на их же деньги ремонт.

✓ *Идеология была, в принципе, хорошая: сделать людей ответственными собственниками. Но требуется запатить государственный долг по ремонту.*

✓ Одна из самых острых проблем - проблема недоремонта. Эта тема волнует людей. Они хотят гарантий и говорят: давайте вы проведете сначала ремонт, а потом мы посмотрим, с кем заключать договоры.

✓ Мы обращаемся в Минрегионразвития с предложениями разработать федеральную целевую программу по решению проблемы капитального ремонта. К сожалению, пока решения этой проблемы нет. А от этого зависит доверие населения.

✓ Нельзя ни по совести, ни по разуму перекладывать капитальный ремонт на людей, которые, во-первых, его оплачивали многократно, а во-вторых, не в состоянии осуществить, потому что на это требуются слишком большие средства.

По мнению экспертов, чтобы жители многоквартирных домов стали лучше воспринимать инициативы государства, государство должно принять участие в решении проблемы капитального ремонта, выработать механизмы софинансирования, индексирования затрат с учетом инфляции. Нежелание решать проблему капитального ремонта подрывает авторитет власти.

✓ Если государство выполнит свои обязательства, тогда людям будет проще объяснить суть реформ и доказать, что реформирование ЖКХ необходимо.

3.2.2. Недоработанность нормативно-правовой базы

Эксперты так охарактеризовали стиль работы Министерства регионального развития: «Давайте вяжемся в бой, а там посмотрим». В такой важной сфере, как снабжение энергоресурсами, по мнению большинства участников исследования, такой подход недопустим.

Состояние нормативно-правовой базы большинство экспертов назвали одной из главных проблем в реформировании системы ЖКХ. Готовность нормативно-правовой базы, по мнению экспертов, составляет 3% от необходимого объема.

Главной недоработкой законодателей является то, что, вводя принципиально новые отношения на рынке ЖКХ, они не учитывают различий в жилищной и коммунальной сферах. Разработчиков законов упрекнули в излишней теоретизированности, попытках выстроить единую схему регулирования совершенно разных процессов.

✓ «Институт экономики города» вообще знаменит тем, что любит книжные схемы, которые должны замечательно работать, но почему-то на практике не работают.

✓ Я никогда не мог смириться с накидыванием одного намордника на невероятно разнообразную по условиям страну. Красивые позунги –

вещь, конечно, хорошая, но нельзя забывать о действительности с ее частью ожидаемыми, а частью неожиданными процессами.

Нормы Жилищного кодекса РФ, посвященные правовому регулированию оказания коммунальных услуг, по мнению экспертов, не обладают системным характером, сложны в применении, допускают различные толкования одного явления, усложняют договорные модели по ресурсоснабжению.

✓ В настоящее время частным операторам на рынке ЖКХ предлагается несколько типов договоров. Первый - концессионное соглашение, но Закон о концессионных соглашениях не работает, нет типового, утвержденного государством договора. Второй - акционирование и последующее создание совместного предприятия, где бы частный оператор имел контрольный пакет. Но это не выгодно муниципальным властям. Поэтому данный тип договора также не работает. Третий - договор аренды. По этому договору имущество должно быть зарегистрировано (проведена инвентаризация, составлен технический паспорт). Но, как правило, для этого в МУПах не предусматривается статья в бюджете. В этих условиях частный оператор не заинтересован работать в коммунальной сфере.

Законы, регулирующие отношения в области предоставления коммунальных услуг, являются, по мнению подавляющего большинства экспертов, «сырыми», недорабо-

танными. Это выражается в несогласованности с гражданским законодательством, в отсутствии четких определений основных понятий, критериев оценки деятельности управляющих организаций, недоработанности или отсутствии подзаконных нормативных актов. Кроме того, принятые законы, по словам экспертов, не учитывают региональную специфику и уровень экономического развития страны.

✓ «Сырьность» - главная болезнь принимаемых новых законов, особенно если они принимаются в обстановке революционности и экстренности. Несоответствие принятого Жилищного кодекса РФ уровню развития национальной экономики - явный тому пример.

Отсутствие системного подхода при формировании коммунального законодательства

Самой большой недоработкой законодателей при разработке новых правил предоставления коммунальных услуг эксперты назвали противоречия между Жилищным и Гражданским кодексами. Противоречия усугубляются тем, что Жилищный и Гражданский кодексы являются законами одного уровня, поэтому очень сложно определить, какой из них приоритетен для исполнения.

Наиболее ярко системные противоречия видны на примере сферы газоснабжения.

До вступления в силу Жилищного кодекса РФ правовое регулирование отношений по снабжению жилых помещений природным газом строилось на двух законодательных актах: Гражданский кодекс (параграф 6 «Энергоснабжение» главы 30 «Купля-продажи» части 2) и Федеральный закон «О газоснабжении». С введением в действие Жилищного кодекса РФ газоснабжение стало рассматриваться как коммунальная услуга и регулироваться нормами Жилищного кодекса. При этом нормы Гражданского кодекса действовать не перестали. Это привело к путанице в применении законов. То, что Жилищным кодексом отнесено к услугам, в соответствии с нормами Гражданского кодекса является поставкой ресурсов. Получилось, что Жилищный кодекс «в пику» Гражданскому стал называть услугой то, что в гражданском законодательстве является товаром. Системные противоречия между Жилищным и Гражданским кодексами уже привели к конфликтам при заключении договоров между управляющими организациями и поставщиками энергоресурсов.

Поставщики руководствуются нормами Гражданского кодекса, а управляющие компании – Жилищного. Навести порядок в коммунальной сфере должно было Постановление Правительства № 307, в котором были сформулированы новые правила предоставления коммунальных услуг

и даны определения основных понятий. Но, по словам экспертов, эти законодательные акты только еще больше запутали ситуацию.

✓ В законодательстве нет четкого определения понятия «услуги». Это вина «Института экономики города» и Минрегионразвития. Перепутались понятия, произошел системный сбой в документах. Из-за этого может произойти системный сбой в договорных отношениях, а в перспективе - в поставках энергоресурсов. Подобные законы и подзаконные акты не будут работать.

Путаница между Гражданским и Жилищным кодексами приводит иногда к неразрешимым конфликтам, которые усугубляются тем, что закон не предлагает типового договора между управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями.

В соответствии с гражданским законодательством, управляющая компания рассматривается ресурсоснабжающими организациями как абонент, который обязательно должен иметь энергопринимающее устройство (общедомовой прибор учета), присоединенное к сетям энергоснабжающей организации. Как правило, в большинстве домов таких устройств нет, а закон при этом четко не определяет, кто устанавливает и обслуживает прибор учета.

В этой ситуации (когда не выполнено

одно из главных условий для установления договорных отношений) заключение договора между управляющими организациями и ресурсоснабжающими компаниями часто является невозможным.

Директора ресурсоснабжающих компаний, которые уже много лет сталкиваются с проблемой неплатежей, готовы работать с управляющими организациями только при гарантии 100%-ной предоплаты поставляемых ресурсов. Однако законодательство не прописывает критерии, которые бы позволили гарантировать финансовую состоятельность управляющих организаций.

В ситуации неопределенности управляющие компании стараются заключать агентские соглашения, по которым они фактически дублируют функции расчетно-кассовых центров (которые и так уже существуют). При этом требуют от ресурсоснабжающих организаций оплаты за услугу по сбору платежей. Во многих случаях управляющие компании вообще отказываются от сбора коммунальных платежей.

✓ *Непонятен статус управляющей компании. Она – абонент? Если да, то управляющая компания должна платить НДС, налог на прибыль и производить 100%-ную предоплату. Естественно, управляющие компании это не устраивает. Управляющие компании стараются заключать агентские соглашения. Но такие*

соглашения не выгодны ресурсоснабжающим организациям.

✓ *Из-за того, что управляющая компания не является производителем жилищно-коммунальных услуг, она обязана заключить договоры с ресурсоснабжающими организациями по поставкам соответствующих услуг от своего имени, но в интересах собственников. Однако эти договоры до сих пор не заключены из-за разногласий в применении действующего законодательства.*

✓ *Чтобы урегулировать разногласия, Минрегионразвития должно дать разъяснение о толковании пунктов Постановления № 307. Управляющие компании отправляют в Минрегионразвития запросы о разъяснении ситуации, о порядке применения норм постановлений, в частности пункта 8 и приложения №1 307-го Постановления. Пока ответов нет.*

Жилищный кодекс обязал ресурсоснабжающие организации продавать энергоресурсы только управляющим организациям (в случае выбора жильцами многоквартирных домов именно этой формы управления). Однако в большинстве случаев управляющая компания не осуществляет переработку товара, например, газа в тепло, холодной воды - в горячую и т.д. Следовательно, фактически в сфере снабжения энергоресурсами появился перепродавец товара, еще одно звено в цепочке снабжения. Управляющая компания не сможет заработать на разнице в цене приобретения

и продажи коммунального ресурса, так как тарифы и нормативы жестко регламентированы. При этом для осуществления функций по сбору коммунальных платежей управляющая компания будет вынуждена создавать абонентские службы и нести расходы на содержание работников абонентского отдела, в функции которого будут входить осуществление начисления платы, ведение учета потребленных ресурсов, выставление платежных документов. Отдельно необходимо будет вести бухгалтерию, начислять налоговые платежи, нести расходы на канцелярские принадлежности, бумагу, оргтехнику, банковские услуги. Все эти расходы неминуемо приведут к увеличению платы за управление многоквартирным домом. Действующим законодательством регулирования размера этой платы не предусмотрено. По мнению экспертов, это неминуемо приведет к повышению стоимости коммунальных услуг для населения за счет оплаты работы посредника.

В настоящее время практически отсутствует гарантия 100%-ной платежеспособности населения, а существующий порядок предоставления мер социальной поддержки (в форме скидки в оплате) не гарантирует своевременного возмещения выпадающих доходов из бюджета. Это значит, что управляющая организация неми-

нуемо будет нести убытки. В этой ситуации эксперты выразили сомнения в том, что частные управляющие организации справятся с функцией посредничества в ресурсоснабжении.

Отсутствие четкой понятийной базы

*П*остановление № 307 определяет управляющие организации в общих чертах (юридическое лицо, независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, управляющие многоквартирным домом на основании договора управления). Поэтому эксперты усомнились в необходимости допущения на рынок коммунальных услуг организаций, которые не имеют четких характеристик. Само исследование показало, что не все эксперты вкладывают в понятие «управляющая организация» единое содержание. Подавляющее число экспертов под управляющими компаниями понимают организации, оказывающие только жилищные услуги, но не коммунальные.

По словам экспертов, правовая культура населения очень низкая. Люди не ориентируются в огромном количестве законодательных актов, не понимают сути преобразований. В совокупности с отсутствием четких критериев оценки управляющих организаций это может привести к

появлению большого количества компаний-мошенников, что выплывает в перебои в снабжении жизненно необходимыми коммунальными ресурсами.

По мнению экспертов, необходимо в первую очередь на уровне закона решить вопрос о статусе управляющей организации и обозначить зону ее ответственности.

✓ Статус и функции управляющей компании в законодательном порядке должны быть зафиксированы. Необходимо утвердить отдельное «Постановление об управляющих компаниях». Должны быть прописаны и утверждены регламенты, технические задания по безопасности энергоснабжения.

Отсутствие критериев оценки деятельности управляющей компании

Основным преимуществом управляющей организации перед другими формами управления разработчики реформы считают профессиональный аппарат управления. Если управляющую компанию будет возглавлять профессионал, то она сможет обеспечить прозрачное и целевое использование денежных средств, собранных собственниками жилья на ремонт и поддержание жилищной инфраструктуры.

✓ Сам по себе институт управляющих компаний – нужный. Первый положительный момент – это менеджер, который будет управлять профессионально.

✓ Далеко не все граждане, проживающие

в доме, имеют высшее юридическое, экономическое или бухгалтерское образование, чтобы грамотно выстраивать отношения с компаниями – поставщиками ресурсов (вода, электричество, тепло, газ) и компаниями, обслуживающими канализационные сети города, занимающимися вывозом мусора и уборкой территории. Для правильного и отлаженного взаимодействия со всеми службами нужна единая организация (представляющая весь дом как имущественный комплекс).

Однако именно профессиональная состоятельность управляющих компаний вызвала самые большие возражения. Одной из самых существенных недоработок жилищного законодательства эксперты считают отсутствие четких нормативно установленных требований к управляющим компаниям, за исключением общего положения, в котором указывается, что ими могут быть юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Государственный контроль на входе управляющих компаний на рынок жилищно-коммунальных услуг отсутствует. Постановлением Правительства РФ № 75, определяющим порядок проведения конкурса по отбору управляющих компаний, предусмотрен закрытый перечень мер, обеспечивающих контроль за исполнением управляющими компаниями договорных обязательств: безотзывная банковская гарантия, страхование ответственности,

запог депозита. Однако у экспертов не вызывает сомнений в юридической состоятельности только безотзывная банковская гарантия. По поводу запоба депозита и страхования ответственности существуют разные мнения. Недобросовестная управляющая компания может выбрать такой способ обеспечения своих обязательств, как запоб депозита со сроком «до востребования». В случае невыполнения обязательств управляющую компанию будет трудно призвать к ответственности. При этом управляющая компания, предоставившая такое «мнимое» обеспечение, будет считаться формально исполнившей все требования закона.

Вызывает сомнение и страхование риска ответственности управляющей компании за неоплату коммунальных ресурсов ресурсоснабжающим организациям. Ни одним из действующих федеральных законов страхование ответственности ни по договору управления, ни по договору на приобретение коммунальных ресурсов не предусмотрено.

Таким образом, механизмы пресечения доступа на рынок управления многоквартирными домами недобросовестных фирм-«однодневок» в действующем законодательстве не проработаны.

✓ Никто не понимает, что должна делать управляющая компания.

✓ При установленном сейчас минимальном требовании к капиталу создающихся управляющих компаний – 10 тыс. рублей – о финансовой состоятельности не может быть и речи. Вообще не проработан перечень необходимых требований к управляющим компаниям: финансовое состояние, наличие специалистов, оборудования, опыта работы и т.д. Институт управляющих компаний должен в некотором смысле соответствовать институту банков вместе с соответствующими критериями и требованиями, системой надзора и контроля, даже системой резервирования и страхования финансовых рисков. Сейчас закон не решает вопрос проверки работы управляющей компании ни со стороны жителей, ни со стороны органов власти. В этот бизнес могут прийти мошенники.

✓ В Жилищном кодексе не закреплены требования к управляющим компаниям. И это может привести к ситуации, когда в эту сферу придут фирмы, которые не имеют необходимого оборудования, квалифицированных сотрудников.

✓ В законе следует прописать обязанность управляющей организации предоставлять информацию о способе обеспечения обязательств по договору. Тем самым граждане получат гарантию, что после получения денег управляющая компания не исчезнет.

Сегодня практически невозможно обеспечить гарантии прозрачности деятельности управляющей организации,

получить доказательства ее профессиональной и финансовой состоятельности. Закон не предлагает механизма обеспечения контроля деятельности управляющих организаций, лицензирование деятельности, связанной с обеспечением безопасности жильцов (например, обслуживание внутридомового газового оборудования), отменено. Если ситуация не изменится, то жильцам придется оценивать деятельность управляющих организаций только по факту выполнения работ, что противоречит интересам жильцов, которые хотят иметь гарантии качества до начала работ.

Часть экспертов считают, что необходимо принять отдельный закон «Об управляющих организациях», в котором подробно были бы определены: сфера деятельности управляющих компаний, требования к их квалификации, обязанности и ответственность. Это позволит обеспечить страхование рисков.

Эксперты также считают, что для определения стандартов деятельности управляющих организаций, составления реестра добросовестных управляющих компаний необходимо принятие «Закона о саморегулируемых организациях».

✓ *Нужен закон о саморегулируемых организациях. Подобная организация – это единый общественный орган, который может регла-*

ментировать работу управляющих компаний, обобщить имеющийся опыт, вырабатывать требования, составлять реестр управляющих компаний.

✓ *Необходимо создать саморегулируемую организацию для того, чтобы понять объем управления. Также необходимо создание страхового фонда. Тогда можно будет решать, кого допустить на рынок.*

✓ *Нужна аккредитация управляющих компаний, может быть, при Министерстве ЖКХ, как это сделали в Московской области.*

✓ *Должно быть сформировано профессиональное сообщество, которое бы выработало стандарты, требования к деятельности управляющих компаний. Нормальное бизнес-сообщество. Это стало бы также и гарантиями для муниципальных властей, минимизировало бы риски.*

Большинство экспертов считают, что в условиях отсутствия четкой законодательной базы, гарантий профессиональной состоятельности частных управляющих организаций, управляющим компаниям пока рано заниматься предоставлением коммунальных услуг.

Часть экспертов предложили исключить отдельные коммунальные услуги из ведения управляющих организаций (в частности, газоснабжение и водоснабжение).

Отсутствие подзаконных нормативных актов

Но оценкам экспертов, отсутствие подзаконных нормативных актов, исчерпывающих методических указаний порождает множество спорных ситуаций, из которых трудно найти выход. Эксперты в качестве примеров привели несколько ситуаций, которые могли бы регулироваться подзаконными нормативными актами. В частности, четко не определен порядок перевода граждан на договорные отношения с управляющими организациями в случае, если поставщики ресурсов имеют прямые договоры с потребителями. Оснований для расторжения этих договоров нет. Они могут быть расторгнуты только при желании одной из сторон. Постановление же № 307 предписывает управляющим компаниям взять на себя поставку коммунальных услуг. Для этого нужно расторгнуть договоры с ресурсоснабжающими организациями и заключить с управляющей компанией. Но порядок расторжения этих договоров не определен. Не все жильцы этого хотят. Закон не дает методики выхода из подобной ситуации.

✓ По существующей договорной базе поставщики ресурсов обязаны и продолжают заниматься сбором платежей, хотя новое законодательство закрепляет функции сбора платежей за управляющими компаниями.

По словам большинства экспертов, в настоящее время отсутствуют типовые договоры, методические рекомендации, которые бы позволили участникам рынка коммунальных услуг выстраивать отношения. В большинстве случаев взаимоотношения субъектов в коммунальной сфере определяют не законы, а личные симпатии и антипатии. Отношения строятся на устных договоренностях, которые в любое время могут быть нарушены одной из сторон.

✓ Неплохо было бы разработать типовый договор между гражданами и управляющими компаниями. У нас не все граждане имеют юридическое образование и могут надлежащим образом составить эту форму договора. Это необходимо, чтобы защитить права граждан.

✓ Не проработаны нормы и правила расторжения договора с управляющими компаниями в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей.

✓ Необходима законодательно утвержденная типовая форма договора между жильцами и управляющей компанией, для того, чтобы граждане лучше ориентировались, и им было проще заключать договор.

✓ Минрегионразвития, Минэкономразвития должны были разработать типовые договоры, но до принятия закона, с тем чтобы была возможность предусмотреть потенциальные конфликты.

Одним из главных аргументов разработчиков законодательства и их единомышленников в пользу работы управляющих организаций на рынке коммунальных услуг является удобство потребителей. В качестве одного из основных аргументов «за» работу управляющих организаций в сфере ресурсоснабжения приводится принцип «одного окна». В лице управляющей организации потребители будут иметь дело с единым поставщиком ресурсов. Потребителям не придется платить отдельно за газ, тепло, электричество, воду. Все платежи будут начисляться управляющей организацией в формате единой квитанции. Управляющая организация будет сама «разбираться с монополистами», отстаивать интересы граждан перед ними. Кроме того, по мнению идеологов реформы, если управляющая компания поставит общедомовой прибор учета энергоресурсов, это существенно снизит расходы потребителей.

✓ *Я управляющей компании плачу деньги. Если у меня есть какие-то проблемы, то пусть она выстраивает бизнес так, чтоб мне было удобно, потому что клиент всегда прав.*

✓ *Нормальная компания начинает работу с того, что настраивает приборы учета на дом. При этом по вопросам тепла, холодной и горячей воды, отвода стоков однозначно будет экономия.*

✓ *Там, где дома газифицированы, выгодно переходить на установку котлов. Это даст*

колоссальную экономию, в том числе и для населения по оплате тепла. Компьютер дает команду котлу, когда включаться. Поэтому здесь тоже появляется интерес, совместный и у жителей, и у компании. Более того, появятся свободные деньги. Если их не возвращать населению, то, по согласованию с населением, управляющая компания из этих денег может формировать какой-то фонд, который можно будет пустить на дополнительное благоустройство: на косметический ремонт, автостоянку для жильцов дома.

Однако теоретические положения в большинстве случаев разбиваются о реальность. На практике управляющей компании самой придется создавать абонентские службы, а потребителям платить за их содержание, что не только не удешевит стоимость коммунальных услуг, но и может привести к их существенному удорожанию, так как закон не регламентирует размер платы, которую может установить управляющая организация за содержание собственной абонентской службы. Аргумент о приборах учета также подвергся критике со стороны большинства участников исследования. Закон предписывает установку приборов учета энергоресурсов на входе в каждый дом, но при этом не оговаривает, кто будет заниматься установкой. Как правило, у управляющих компаний нет денег для установки приборов учета, и даже если они

есть, у компаний нет гарантий окупаемости (если договор управления заключается на год, то установка счетчика не окупится), прав собственности.

Еще одна серьезная проблема, которая может возникнуть при отсутствии индивидуальных приборов учета. Если объемы потребления ресурсов будут учитываться два раза - на входе в жилой многоквартирный дом и непосредственно в каждой квартире, - неизбежно возникнет разбаланс (это актуально, в частности, для водоснабжения и газоснабжения).

✓ В нашем регионе только порядка 20% квартир снабжены приборами индивидуального учета газа, остальные 80% потребления оплачиваются исходя из установленных нормативов. Возникший разбаланс должен быть оплачен. Отсюда экономические риски, которые либо страхуются, либо, что более вероятно, будут просто переложены на плечи жителей. То есть одним этим фактом возникнет угроза повышения цен на газ для конечных потребителей.

✓ Болезненной проблемой является учет газа и установка приборов учета. Закон предписывает установку счетчиков на входе в каждый жилой дом. При этом непонятно, кто будет заниматься установкой прибора учета, кто будет оплачивать эти приборы.

✓ Нет единства в снятии показаний приборов учета. Собственник не обязан подавать

сведения. Он может это делать позже назначенного срока и платить пени. При этом у управляющей компании нет права сделать начисление по нормативу, чтобы потом не пересчитывать. Проверять можно один раз в полгода. Получается, что начисление делается между теми, кто снял показания счетчиков. То есть страдают добросовестные плательщики, а механизма, как действовать в этой ситуации, нет. Общий прибор позволил бы как-то подобные распределения делать, но приборов нет, непонятно, кто должен их ставить. По новым правилам получится, что добросовестные плательщики финансируют недобросовестных.

✓ Обманывать счетчики - этот опыт имеется у населения уже лет 50, если не больше. Если даже поставить входящий счетчик, даже двухтарифный, который давал бы экономию, давать ее он не будет, и управляющая компания однозначно будет нести убытки, потому что поймать, кто засунул пленку в счетчик, сложно, а вот разница в потреблении и показаниях счетчика будет пожить убытком на компанию. Поэтому по электроэнергии сегодня управляющие компании стараются не помять сложившийся порядок, когда население со своих счетчиков платит энергетикам.

Необходимость учета специфики отраслей коммунального сектора

Большинство экспертов отметили, что при выстраивании концепции преобразований в коммунальной сфере необходимо учитывать специфику снабжения разными ресурсами.

Поставка энергоресурсов, в частности газа, связана с повышенной опасностью. До принятия новых правил предоставления коммунальных услуг обслуживанием и ремонтом внутридомового газового оборудования (ВДГО) занимались специализированные организации. В соответствии с новым законодательством, лицензирование данной деятельности отменено, а обслуживание внутридомового газового оборудования передано управляющим организациям. По мнению экспертов, это может привести к возникновению аварийных, и даже трагических, ситуаций.

Управляющей организации придется либо самой поддерживать состояние сетей, либо заключать договор с профильными организациями. Эксперты опасаются, что в целях экономии управляющая компания не будет уделять должного внимания безопасности. Это существенно увеличивает риски возникновения аварийных ситуаций.

✓ Реформирование коммунальной сферы не учитывает специфику газоснабжения. В электроснабжении сбыт связан с сетями. Сеть заканчивается счетчиком. Газовая отрасль начала развиваться позже электроэнергетики. Поэтому счетчики есть не у всех потребителей. В этом основная сложность. В газоснабжении - другая система. Газовики организационно отличаются от энергетиков.

✓ Существуют также различия в работе ресурсоснабжающих организаций. Разница еще в том, что в электроэнергетике уже сложилась работа с потребителями. Практически у каждого есть индивидуальный счетчик. У газовиков система еще не сложилась. Кроме того, газовики не могут отключать потребителей, как энергетики.

✓ Считаю, что в настоящее время выстроена эффективная система взаимоотношений между газоснабжающими организациями, газораспределительными и сервисными организациями, которые обслуживают газовое оборудование, и жителями. Постановление № 307 полностью меняет эту систему. Управляющим компаниям, в частности, предписаны функции обеспечения технического состояния внутридомового газового оборудования, проведения необходимых ремонтных работ. Однако все это влечет необходимость лицензирования подобной деятельности и получения управляющими компаниями соответствующих лицензий.

Эксперты считают необходимым в такой жизненно важной сфере, как коммунальная, досконально прописывать все аспекты деятельности управляющих организаций. Предложенные правила игры не учитывают специфики развития коммунальной сферы, особенностей деятельности поставщиков различных ресурсов. Необходимы дифференцированный подход и отдельные правила для каждой коммунальной услуги. В некоторых коммунальных сегментах деятельность управляющих организаций вообще не имеет смысла.

3.2.3. Неготовность основных субъектов коммунальной сферы к преобразованиям

По мнению экспертов, ни один субъект коммунальной сферы не заинтересован в преобразованиях. Идеология преобразований не совпадает с установками общественно-го сознания.

У собственников жилья за годы публичных преобразований так и не сложилось понимание того, что собственность – это не только благо, но и бремя. Трансформации идеологии ответственного квартиросъемщика в идеологию собственника не произошло.

✓ Реформа направлена в первую очередь на формирование класса собственников. Однако собственник не сильно понимает, что он - собственник.

У населения прочно сформировано потребительское отношение к коммунальным услугам. Газ, электричество, тепло не воспринимаются как товар. Отчасти так происходит из-за низкой платежеспособности населения.

Рост благосостояния населения отстает от роста стоимости коммунальных услуг. В некоторых регионах очень высока доля малоимущих граждан в общей структуре населения. Это позволило экспертам говорить о том, что Жилищный кодекс написан для западной страны, не учитывает реальности и региональной специфики.

По словам экспертов, у нас - психология бедных людей. А с бедными людьми пытаются работать как с богатыми или, по крайней мере, с обеспеченными.

✓ Жилищный кодекс разработан для западной страны. У них не так много многоквартирных домов. Модель Жилищного кодекса не вполне отвечает историческим реалиям. Мы разрушаем старый мир и строим новый. Но разработчики не знают потребностей людей.

✓ Жилищный кодекс написан для другой страны. «Профессионалы», разработавшие Жилищный кодекс, не понимают специфики России, особенно региональной специфики. Публикационная модель на региональном уровне не работает.

✓ Однако приватизация сделала людей собственниками. Все теперь спишут на людей.

Высший орган – собрание жильцов. Расчет сделан на сознательность. Перемены в законодательстве кардинальные, а люди к ним не готовы. Это приведет к расприватизации и постепенному формированию кварталов для бедных и кварталов для богатых. Закон направлен на выдавливание бедных. Существуют огромные социальные и политические риски.

✓ По сути, реформа представляет собой монетизацию льгот в сфере ЖКХ, однако понятие «монетизация» старательно не употребляется, так как несет отрицательный заряд.

✓ Тепло и свет воспринимаются населением как должное.

✓ Мы сталкивались с тем, что отсутствует кампания по разъяснению того, что вода – это товар, тепло – тоже. Беда многих законов в том, что люди мало вовлечены, не чувствуют своего участия. Нужно работать с людьми.

По мнению экспертов, бизнес-сообщество также не готово к работе в условиях частно-государственного партнерства (концессионные соглашения). Бизнес рассматривает собственность как единственную гарантию своих прав. По мнению экспертов, российский бизнес не привык работать ни на каких условиях, кроме как на условиях собственности.

✓ Да, я согласен вкладывать деньги в объект (не важно, это коммунальный или какой-

нибудь другой), но только в том случае, когда вы мне передадите его в собственность. Это ментальность российского бизнеса. Он согласен работать только на условиях прав собственности.

✓ Передача коммунальных сетей в частную собственность для Европы совершенно неприемлема, просто из-за того, что они имеют четкую правовую рыночную экономику и совершенно четко понимают, чем грозит передача в частную собственность коммунальных сетей – это первый аспект проблемы.

Главным оператором на рынке ЖКХ являются органы местного самоуправления, так как де-факто именно они играют ключевую роль в допуске управляющих компаний на рынок. «Конкурентные» преимущества будут иметь те управляющие компании, руководители которых хорошо известны, имеют связи в органах власти и/или деньги для достижения договоренностей с властями. В небольших муниципальных образованиях власть определяет практически все.

Муниципальные органы власти, на которые возложена ответственность за реформу, заинтересованы в преобразованиях, по мнению экспертов, меньше всех. Муниципалитеты часто не разбираются в тонкостях законодательства, привыкли следовать методическим рекомендациям и типовым документам из Москвы. Складывается интересная ситуация: реформу

должны проводить субъекты, которые сами еще не сформировались.

✓ *Муниципальная власть сама находится в процессе реформирования. Она не понимает, откуда брать средства, она не знает, что делать с собственным управлением, а им еще говорят реформировать, то, что осталось от советского периода.*

Как правило, руководители органов местного самоуправления не обладают необходимыми знаниями и квалификацией для понимания сути преобразований, не являются специалистами в сфере ЖКХ.

✓ *Многие мэры не являются хозяйственниками. Они приходят во власть не для того, чтобы заниматься вопросами тепла, водоснабжения, они приходят со своими далеко идущими политическими планами или бизнес их приводит во власть.*

Именно на местной власти лежит ответственность за успех или неудачи преобразований, поэтому накануне очередного электорального цикла региональные власти предпочитают не рисковать. Местные власти стараются сохранить существующую, понятную и привычную систему, так как муниципальные унитарные предприятия – это значимые политические и экономические ресурсы. В большинстве случаев местные власти, по словам экспертов, саботируют реформу.

✓ *Существующая система выгодна муници-*

палитетам. Она привычна, в ней сформирована система взаимоотношений. Сегодня на содержание ЖКХ уходит три триллиона рублей. В системе работает много родственников, знакомых. Поэтому муниципалитеты саботируют реформу.

✓ *Основной барьер – органы местного самоуправления. У местной власти существует недоверие к нововведениям, так как именно органы местного самоуправления обязаны обеспечить население жилищно-коммунальными услугами. Власть обязана оградить население от непонятных компаний. Поэтому в случае чего будет отвечать муниципальная власть.*

✓ *Власти не хотят терять контроль над управлением ЖКХ, так как в настоящее время до 30% средств в сфере ЖКХ разворовываются.*

Анализируя перспективы работы управляющих организаций в коммунальной сфере, большинство экспертов отметили, что почва для их прихода не подготовлена. Не только население не готово к переходу на капиталистические отношения в системе ЖКХ. К этому не готова, самое главное, – экономика и общий уровень развития страны.

В целом, по мнению большинства экспертов, в такой жизненно важной отрасли, как коммунальное хозяйство, необходимо проводить преобразования настойчиво, последовательно, но постепенно. Главным

принципом должен стать принцип «не навреди». Работа управляющих организаций вначале должна ограничиваться жилищной сферой. При этом при формировании пакета коммунальных законов необходимо активно привлекать участников рынка коммунальных услуг, экспертного сообщества. Эксперты предложили также вносить на рассмотрение депутатского корпуса не отдельные законодательные акты, а сразу весь пакет законов для того, чтобы обеспечить системный, последовательный подход к реформированию.

3.3. Прогнозы экспертов и опыт работы управляющих организаций в коммунальной сфере

По оценкам экспертов, сегодня в большинстве случаев выход управляющих компаний на рынок происходит не на основе конкурентной борьбы, а при помощи административного ресурса. На практике сегодня выбор формы управления многоквартирным домом подменился навязыванием управляющих организаций. Существенно ограниченные в сроках местные власти в спешном порядке стали создавать управляющие компании. Эксперты выделили три основных способа выхода частных управляющих компаний на рынок ЖКХ:

1. «Смена вывесок». Отсутствие четкой нормативно-правовой базы и методических рекомендаций, а также бюджетных средств для проведения конкурсов

на управление домом является главной причиной, вынуждающей местные власти применять административные рычаги при создании управляющих организаций. В подавляющем большинстве случаев управляющие компании создаются на базе действующих МУПов или ДЕЗов. После этого проводится активная агитационная кампания за выбор ООО «N-ская управляющая компания» (или «Управляющая компания города N-ск»). Активисты из числа работников муниципального предприятия, появившихся жильцов проводят поквартирный обход многоквартирных домов, призывают жителей принять участие в заочном голосовании и выбрать муниципальную управляющую компанию. Главным аргументом «за» приводятся гарантии власти. В аргументации активно используется противопоставление «Управляющей компании города N-ска» и частных управляющих компаний (которых иногда даже и нет на рынке). Частные управляющие организации представляются капиталистами, цель которых повысить стоимость услуг, получить прибыль и исчезнуть.

В итоге между жильцами и новой управляющей организацией (бывшим МУПом или ДЕЗом) заключается договор. Подписав его, люди, разочарованные в предыдущих рыночных преобразованиях и не понимающие новых, уставшие вникать в суть системных изменений в ЖКХ, получают гарантию, что ничего принципиально не изменится.

Муниципальные власти избавляют себя от хлопот по проведению конкурсов, проблем с трудоустройством сотрудников МУПа и сохраняют позиции главного оператора на рынке ЖКХ. МУП получает возможность для дополнительного заработка в качестве частной компании. В итоге обслу́жива́ние дома осуществляют тот же МУП, с тем же руководящим составом, но под другой вывеской.

Своеобразное «консервирование» привычных отношений в сфере ЖКХ устраивает все стороны.

✓ Понять ДЕЗы в принципе можно. Они надеются на то, что будут жить как всегда, только у них теперь будет гораздо больше возможностей легального заработка, что вполне понятный стимул. Большинство людей будут тоже этим удовлетворены поначалу, поэтому подозреваю, что это будет наиболее массовая и распространенная схема.

✓ Нет уверенности, что управляющие компании справятся со своей функцией в полной мере. По сути, может начаться процесс, когда ЖЭКи станут управляющими компаниями, так сейчас и происходит, и тогда позитивных изменений придется ждать дольше. Потому что в этом случае управленческий состав не изменится.

Большинство участников исследования считают, что, если не произойдет существенных изменений, в ближайшие годы ситуация будет развиваться именно по пути «смены вывесок».

Большинство домов, переданных муниципальным управляющим организациям, построено более тридцати лет назад, частично относятся к ветхому жилищному фонду. В этих домах коммунальные сети изношены, энергопотери достигают 50%, общедомовые приборы учета не установлены. Поэтому директора управляющих организаций стараются не брать на себя ответственность за обеспечение коммунальными услугами, а в основном занимаются оказанием жилищных услуг.

2. «Управление новостройкой». У приобретателей жилья в новостройках часто нет возможности выбрать способ управления. Организация-застройщик либо сама создает ТСЖ или управляющую организацию, либо заключает договор с частной управляющей компанией. Приобретая жилье, покупатели сразу же заключают договор на обслу́жива́ние дома с конкретной организацией.

Как правило, стоимость обслуживания дома такими управляющими компаниями достаточно высока.

В некоторых случаях застройщики перекладывают на плечи покупателей квартир и ликвидацию собственных строительных дефектов. В этом случае для застройщиков средства граждан являются источником дополнительного дохода, позволяют относительно легальным путем и за чужой счет провести строительные и отделочные работы.

По словам экспертов, подобные ситуации потенциально конфликтны, так как ущемляют права собственников жилья. Уже сегодня известно несколько примеров споров собственников и застройщиков по поводу способа управления домом.

Управление новостройками является прибыльным бизнесом, так как новый дом не требует больших вложений в поддержание инфраструктуры и ремонт. Поэтому частные управляющие организации стремятся взять в управление новые дома. Однако, по словам участников исследования, если управляющим компаниям придется оказывать коммунальные услуги и нести ответственность за их качество и оперативность, число желающих работать даже на рынке новостроек заметно сократится.

Оказание коммунальных услуг выгодно в тех новостройках, где созданы индивидуальные котельные, так как они позволяют точно измерять количество поставленных энергоресурсов, а новые коммуникации гарантируют низкие энергопотери в сетях. Но индивидуальные котельные, как правило, строятся в домах бизнес-класса. Большинство же новостроек эконом-класса получают энергоресурсы по изношенным сетям. Поэтому и в формате «Управление новостройкой» управляющая организация в большинстве случаев также оказывает только жилищные услуги.

✓ *Сегодня в 90% случаев управляющая компания управляет только вновь построенными объектами. Управляющую компанию создает строительная компания и передает ей на содержание построенный дом.*

✓ *Застройщики автоматически создают ТСЖ, управляющие компании и, по сути, навязывают их приобретателям жилья (что нарушает право выбора). Человек, вложивший деньги в покупку квартиры, заставляют подписывать договор с управляющей компанией, аффилированной с застройщиком. Таким образом, застройщики закрывают собственные недостатки в домах за счет жильцов. Для застройщиков это дополнительный выгодный бизнес. В этих домах обслуживание 1 кв. м стоит 15 - 20 руб. в месяц. Собственника оставляют один на один с управляющими компаниями и недобросовестными застройщиками. Поэтому застройщики и не заинтересованы в том, чтобы человек был грамотным.*

3. «Новая монополия». В этом формате реализуется модель, при которой управляющая организация оказывает как жилищные, так и коммунальные услуги. Как правило, управляющая компания одновременно является и ресурсоснабжающей организацией («Комплексные энергетические системы»). Крупный частный оператор может позволить себе проведение показательных акций (ремонт подъезда, благоустройство территории, установка общедомового прибора учета и т.п.). Чтобы окупить инвестиции и получить прибыль,

частный оператор берет в обслужива-ние большой объем жилья. По словам экспертов, в случае реализации этого сценария существует угроза, что крупный частный оператор вытеснит других, менее крупных, фактически станет монополистом и сможет диктовать жильцам свои условия. По опасениям экспертов, при постоянном спросе на жилищные и коммунальные услуги отсутствие конкуренции неминуемо приведет к росту цен.

Таким образом, практика показывает, что в большинстве случаев управляющие организации не заинтересованы и не стремятся работать в сфере оказания коммунальных услуг (за исключением тех случаев, когда они сами не являются поставщиками коммунальных ресурсов, как, например, «КЭС»). Директора управляющих компаний намеренно обходят законодательство, стараясь работать в более понятной – жилищной - сфере.

Прогнозы экспертов - участников исследования о перспективах работы управляющих компаний в сфере предоставления коммунальных услуг совпали с практикой. В тех случаях, когда частные операторы брались за предоставление коммунальных услуг, проблемы возникали сразу же. Можно выделить следующие проблемы, с которыми уже столкнулись потребители:

1. **Мошенничество.** В этом вопросе прогнозы экспертов полностью совпали с тенденциями развития ситуации. По данным

экспертов, в среднем один многоквартирный дом платит в месяц за коммунальные услуги до 400 тыс. руб. и более - в зависимости от региона и этажности. В условиях, когда практически отсутствует государственный контроль за вхождением частных компаний на рынок, угроза мошенничества резко возрастает.

✓ *Людей пугает то, что придут мошенники, и такая ситуация возможна. Должен быть выработан механизм защиты, страхования рисков, регистрации управляющих компаний.*

✓ *Существует опасность, что управляющие компании будут «однодневками», собрав деньги с населения на ремонт, например, крыши, они просто исчезнут.*

✓ *Возможны злоупотребления со стороны управляющих компаний в отношениях с собственниками жилья и элементарное воровство.*

✓ *Например, управляющая компания обещает отремонтировать наружные стены дома, снизив потери тепла. Все дружно сдают деньги. Потом перед самым ответственным моментом, когда приходит время принять сметы на капитальный ремонт, выясняется, что нечистоплотные руководители управляющих компаний исчезают.*

По сообщениям ряда СМИ, уже осенью 2005 - 2006 годов в Москве и Подмосковье фиксировались случаи, когда некоторые частные компании, собрав с жильцов деньги за коммунальные услуги, исчезали. В 2006 году в Костроме из 12 созданных управляющих компаний две в течение года

исчезли, так и не начав работу. В Тамбовской области прокуратурой и УВД в марте 2007 года. проводилась проверка по факту исчезновения гелевых средств, оплаченных жителями многоквартирного дома в качестве коммунальных платежей с мая по август 2006 года. В дальнейшем эксперты прогнозируют распространение злоупотреблений в сфере ЖКХ. Пробелы в законодательстве позволяют недобросовестным управляющим компаниям распространять фальшивые квитанции на оплату коммунальных услуг, проводить манипуляции с показаниями общедомовых приборов учета и т.п.

2. Увеличение стоимости коммунальных услуг. Практически все участники исследования прогнозировали рост стоимости коммунальных услуг. Их прогнозы подтвердились. С ноября 2006 года по март 2007 года в ряде регионов управляющие компании начали взимать с населения проценты за прием платежей, что фактически привело к удорожанию коммунальных услуг для населения. В условиях постоянного роста тарифов, который опережает рост доходов населения, эксперты прогнозируют рост недовольства, который может вылиться в акции протеста, подобные движению обманутых дольщиков. В перспективе инициативу митингующих могут подхватить политические силы, заинтересованные в дестабилизации ситуации в обществе.

3. Снижение уровня безопасности в обслуживании внутридомовых сетей, в частности внутридомового газового оборудования. В этом пункте прогнозы экспертов также подтверждаются практикой. В соответствии с новыми правилами, обслуживание внутридомового газового оборудования (ВДГО) возложено на управляющие компании. Однако, по мнению экспертов, у них нет ни специалистов, ни средств для профессионального обслуживания и ремонта ВДГО. Внутридомовые сети стали, по сути, бесхозными и потенциально опасными. По данным «Гипрониагаза», в 2006 году произошло около 100 аварий, в результате которых пострадало более 300 человек, в том числе дети, а в неполные три месяца 2007 года произошло уже около 30 аварий, в результате которых пострадало 70 человек. При этом 98% аварий сопровождается несчастными случаями, в том числе со смертельным исходом, взрывами, пожарами. Основная причина – в несвоевременности и некачественном обслуживании внутридомового газового оборудования. В дальнейшем эксперты прогнозируют рост числа аварий, в том числе с трагическими последствиями.

✓ *Никто не понимает, что должна делать управляющая компания. Управляющие организации не имеют кадровой базы для поставок гражданам коммунальных ресурсов. Нет гарантий восстановления коммуникаций в случае аварий.*

4. ОСНОВНЫЕ РИСКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

По мнению экспертов, проводя преобразования в коммунальной сфере, государство повторяет ошибки, которые уже были совершены при проведении преобразований в других сферах. Политика властных структур очень похожа на «стихийный либерализм» - когда государство просто пытается уклониться от решения проблем, перекладывая их на плечи граждан. Государство не способствует повышению качества услуг, не стимулирует рост конкуренции в жилищно-коммунальной сфере, а лишь пытается минимизировать свои финансовые и управленческие издержки. Однако такая политика избавляет от головной боли лишь в краткосрочной перспективе. В среднесрочной же перспективе подобный подход оборачивается резким ростом политических рисков.

Как показывают опросы общественного мнения (ВЦИОМ, «Левада-Центр»), большинство жителей страны не понимают сути преобразований в сфере ресурсоснабжения. Более того, большинство жителей многоквартирных домов в целом устраивает существующая система предоставления коммунальных услуг,

удовлетворяет их качество. От новых правил россияне ждут роста цен на коммунальные услуги при снижении их качества¹². Беспокойство населения усугубляется также отсутствием спланированной разъяснительной кампании.

✓ Из-за отсутствия ясности идеи у самих авторов реформы ЖКХ они не смогли провести информационную работу среди населения.

✓ Массы людей плохо информированы, плохо себе представляют, что их ждет.

✓ Нет информации на федеральном уровне, поэтому люди, привыкшие к тому, что важные события анонсируются оттуда, выжидают, не понимают. Люди не чувствуют себя обязанными выбирать. Наши люди привыкли к разъяснению «сверху». «Сверху» никакой информации нет. СМИ молчат. Федеральный центр думает, что все решат Минрегион и муниципальные власти. Но у муниципалитетов нет денег. Что делать?

В том, что государство не проведет необходимой разъяснительной работы с гражданами, полностью повторяется ошибка, допущенная в процессе монетизации льгот, когда принятые

¹² Об этом свидетельствуют результаты опросов общественного мнения, проведенных ВЦИОМом («Опinionение населения к управляющим компаниям в сфере оказания коммунальных услуг» (сентябрь-октябрь 2006 г., март 2007 г.) и «Левада-Центром» (март 2007 г.).

решения стали неприятным откровением для части населения уже при их применении на практике.

✓ По сути реформа представляет собой монетизацию льгот в сфере ЖКХ, однако понятие «монетизация» старательно не употребляется, так как несет отрицательный заряд.

Положения Жилищного кодекса могут стать «бомбой замедленного действия». Новый Кодекс, прежде всего, делегирует ответственность за жилищную политику на нижнюю ступеньку вертикали власти – на уровень муниципалитетов. Именно они рискуют стать «громоотводом» для населения в случае возникновения значительных проблем в этой сфере. Весьма показательно, что реформа ЖКХ совпала по времени с проведением реформы местного самоуправления. Еще несколько лет назад федеральные чиновники объяснили необходимость муниципальной реформы тем фактом, что за решением всех проблем люди привыкли обращаться в федеральный центр. Поэтому одной из задач было создать такую ситуацию, когда в случае появления проблем (в том числе и в коммунальной сфере) люди жаловались бы не Президенту РФ, а в органы местного самоуправления. Однако все это свелось к передаче ответственности, поскольку муниципальные органы не были наделены соответствующими

административными и финансовыми ресурсами для того, чтобы справиться с новой зоной ответственности.

Реализация реформы местного самоуправления в Российской Федерации началась с принятия в октябре 2003 года Федерального закона N131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данным Федеральным законом были обозначены общие направления развития местного самоуправления и принципы его организации. Принятый федеральный закон носит рамочный характер, поэтому не до конца решенными остались вопросы финансового обеспечения муниципальных образований и формирования муниципального имущества, вопросы территориальной организации, а также развития муниципальной службы¹³.

С 1 января 2006 года в реализации 131-го Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наступил новый этап, применяются практически все положения закона. При этом, в связи с разной степенью готовности регионов к реализации закона, переходный период продлили до 1 января 2009 года. В течение

¹³ В развитие реформы местного самоуправления Президентом РФ в июне 2006 г. был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона «О муниципальной службе Российской Федерации». Рассмотрение законопроекта в первом чтении состоялось 15 сентября 2006 г.

его субъекты Российской Федерации своими законами могут определять объем полномочий органов местного самоуправления вновь образованных поселений. Часть вопросов местного значения этих поселений может передаваться органам местного самоуправления муниципальному району. Таким образом, муниципальные органы вновь образованных поселений приступают к осуществлению полномочий, учитывая уровень своего социально-экономического развития.

Государство снимает с себя ответственность за содержание систем образования, здравоохранения и перекладывает их на плечи муниципальных образований, которые финансировать их не в состоянии. Жилищный кодекс к обязанностям органов местного самоуправления добавил еще и обеспечение населения качественными жилищными и коммунальными услугами.

Муниципальным властям придется заниматься самореформированием и реформированием ЖКХ одновременно. Практика уже показала, что ресурсов на исполнение всех закрепленных за местной властью полномочий не хватает. Кроме того, местные власти практически не имеют опыта подобных преобразований, они ждут указаний и методических материалов из центра. Таким образом, реформу ЖКХ доверили непрофессионалам, которые при этом еще и не имеют финансовых ресурсов

и сами еще не сформировались институционально. Естественно, по словам экспертов, ждать высокой эффективности от этого не приходится.

✓ В небольших муниципальных образованиях объекты ЖКХ диверсифицированы, управление и кадры размазаны. В системе нет целостности. Руководители пришли из технарей и плохо разбираются в специфике работы комплекса ЖКХ, не знают механизмов управления.

✓ Муниципальным властям трудно понять большие задачи, которые стоят перед властью, принципы, современные механизмы управления, современные взаимосвязи.

✓ Рынок подоплен МУПами, приносит регулярные «откаты». На региональном уровне происходит тихий саботаж реформы в разных формах. Первое, о чем начинают задумываться люди, когда им предлагается закон, это о том, как его обойти. Саботаж также происходит из-за того, что нет понимания. На семинарах, которые мы проводим в муниципальных образованияах, понимают ситуацию только несколько человек. Как правило, это руководители ТСЖ. Остальная масса присутствующих на семинарах просто ничего не понимают.

✓ Муниципальная власть, во-первых, не понимает, откуда брать средства, она не знает, что делать с собственным управлением, а им еще говорят реформировать то, что осталось от советского периода.

Проблема изношенности коммунальной инфраструктуры требует скорейшего

решения. Муниципальный жилой фонд, темпы жилищного строительства не удовлетворяют потребностей населения. Эти и другие проблемы с целью повышения эффективности функционирования жилищной сферы призван решить национальный проект «Доступное жилье», в финансировании которого участвуют бюджеты всех уровней, а не только местный. Но одними только бюджетными вливаниями проблемы жилищной сферы решить невозможно. Данный проект самый трудно реализуемый, т.к. его успех зависит от социально-экономической ситуации в стране, от состояния банковской сферы, показателей инфляции и т.п.

В условиях, когда работа управляющих компаний практически не контролируется, когда людям навязывается выбор управляющих организаций, расходы на коммунальные услуги растут, эксперты прогнозируют постепенный переход общественных настроений от непонимания и недоверия к недовольству. И первыми это ощутят именно местные органы власти.

✓ *Полный перевод на рыночные условия ЖКХ в любом случае приведет к удорожанию – не спасут даже дешёвые внутренние цены на энергоносители.*

✓ *Поскольку у нас климат изначально холоднее, чем в Европе, ресурсов для обеспечения комфортного проживания объективно требуется больше. Изношенная инфраструктура*

ЖКХ требует дополнительных серьёзных вложений на реконструкцию. Все это ляжет на плечи жильцов.

✓ *Муниципальные власти понесут ответственность по правилам вертикали власти. Власть может столкнуться с недовольством на местах.*

✓ *Как только реформа дойдёт до регионов, начнутся проблемы. В своё время Чубайсу говорили об этом, когда разрабатывалась реформа «РАО ЕЭС». И точно, генерирующие компании столкнулись с проблемами на местном уровне. Поэтому вопрос о том, как должны выстраиваться взаимоотношения с муниципальными образованияами и муниципальными властями, достаточно сложный.*

Новое жилищное законодательство рассчитано на высокий уровень доходов населения, которые позволяют собственникам жилья проводить капитальный ремонт, оплачивать работу управляющих компаний. Однако российский жилищный фонд слишком изношен, а доходы населения слишком малы. Малообеспеченные категории граждан, которые, как правило, проживают в ветхом жилье, будут вынуждены платить управляющим компаниям гораздо больше, чем обеспеченные люди, купившие квартиры в новых домах. Это может привести к формированию мнения, что реформа создана богатыми для богатых. Уже открыто высказываются опасения, что реформирование приведет к формированию

кварталов для бедных и для богатых. Но среди бедных неминуемо окажутся врачи, учителя и другие социально-значимые категории. Это приведет к тому, что социальная напряженность в обществе резко возрастет. Картина, описанная Г. Уэллсом в романе «Машина времени», когда благополучные «эпохи» вынуждены будут сталкиваться с «морлоками», от которых нельзя будет отгородиться высокими заборами вокруг элитных кварталов, может стать российской реальностью.

При ответе на вопрос, кто выиграет от реформы ЖКХ, практически все участники исследования были единодушны. Выиграет в первую очередь государство, так как часть ответственности переложит на муниципальные и региональные органы власти, часть - на собственников.

✓ *Выиграет государство, сняв с себя груз ответственности за эту жизненно важную сферу.*

✓ *Жилищный кодекс сразу обозначил, кто проиграл. Проиграло население, Закон о приватизации жилья сохранял за государством обязанность капитального ремонта жилья. А Жилищный кодекс признал этот закон утратившим силу. Страдает население. Выиграет государство.*

✓ *Из-за плохой реализации реформы ЖКХ население проиграет – это точно.*

При этом ошибочно думать, что только на местных властях сфокусируется об-

щественное недовольство. Скорее всего, сработает правило бумеранга – переброшенная с федерального уровня на муниципальный уровень ответственность вернется в виде резкого роста протестных настроений. Это может сказаться и на итогах голосования по выборам депутатов Государственной Думы. А главное - на выборах Президента РФ. Весной 2008 года, накануне выборов Президента РФ, население уже почувствует все прелести новой жилищной политики и «распробует» приготовленные новации в этой сфере.

✓ *Последствия ошибок при проведении реформы плачевно скажутся на жилищном фонде и на качестве жизни в доме, из-за накопления неполадок и ветхости жилья. Могут начаться обрушения и аварии, а значит, возникнет социальное напряжение.*

✓ *Реформа приведет сначала к молчаливому недовольству, а впоследствии - к социальным волнениям, как это происходит в сфере жилищного строительства.*

✓ *Нельзя делать революцию в отрасли, которая связана с обеспечением безопасности и с жизнеобеспечением. Последствия могут быть катастрофическими. Если произойдет сбой в энергоснабжении, то отвечать будет власть.*

✓ *Понятно, что 2007 год - предвыборный. Будут лозунги, плакаты, выступления. Тема ЖКХ станет темой политических битв.*

✓ Этап политической стабильности закончился вместе с принятием законов о монетизации льгот и о местном самоуправлении. Тема ЖКХ будет раскрываться вовсю и на выборах в Государственную Думу, и на президентских выборах.

✓ Рано или поздно государство вернется к этому сектору экономики и поймет, что зря отпустило коммунальный сектор от себя, но произойдет это после ряда крупных социальных потрясений. Я имею в виду не только социальные протесты, которые будут выражаться в акциях рядом со зданиями администраций, а когда люди будут лишены крова, когда в зимнее время будут разморожены все системы отопления в крупном городе или когда из-за проблем с электроснабжением перестанут работать повысительные насосы, подающие воду в санузлы многоэтажных домов. Ведь у нас нет общественных туалетов. В крупных городах мы не сможем профункционировать и недели, не превратившись в животных. Поэтому вопросы жизнеобеспечения жилищного нашего комплекса государство должно ставить своей обязанностью. Я убежден, что к этому мы вернемся, но плохо, если мы вернемся к этому вследствие ошибок, волнений и бег.

Отметим, что не все эксперты настроены оптимистично. Часть из них считает, что политического коллапса может и не произойти. Это предположение основано на допущении, что здания еще имеют оп-

ределенный запас прочности и могут не разрушиться до момента завершения очередного цикла федеральных выборов.

✓ Реформа ЖКХ вряд ли скажется на политической ситуации, так как не является внезапным и единовременным решением, она пролонгирована во времени и если отразится, то скорее на муниципальных властях.

✓ Очень хотелось бы, чтобы риски реформирования не отразились на федеральных выборах. Жилые дома за 2 года не потеряют объема надежности, не будет павальных аварий и катастроф.

✓ Политическая карта на федеральном уровне не изменится, она давно сформирована. Изменения произойдут только на муниципальном уровне.

С другой стороны, вряд ли властные структуры должны полагаться «на авось» — особенно если учесть, что износ основных фондов в жилищно-коммунальном хозяйстве и износ коммуникаций достиг, по данным Министерства регионального развития, 70%.

Многие дома находятся в аварийном состоянии, и рассчитывать, что они не обвалятся до завершения выборов, было бы весьма и весьма неаппетитно. А ведь даже единичный случай обвала подъезда или целого дома по причине ветхости нанесет исполнительной власти непоправимый ущерб. По мнению экспертов, беспечное отношение к реакции населения на новую

жилищную политику может дорого обойтись властным структурам. Рост тарифов на услуги ЖКХ всегда был главным катализатором протестных настроений. А тот факт, что теперь граждане вынуждены будут самостоятельно изыскивать средства на ремонт зданий и оплату коммунальных услуг, приведет к существенно более эмоциональной реакции.

✓ Люди чувствуют себя обманутыми, не понимают сути происходящего. Если это использовать, то можно спровоцировать социальный взрыв.

✓ Люди начнут выходить с требованиями вернуть жилье в госсектор, чтобы власть приняла на себя какие-то обязательства и это жилье привела в норму.

Протестные настроения населения легко смогут «оседлать» популисты из самых разных частей политического спектра. В итоге жилищно-коммунальная реформа вполне способна спомать повестку дня избирательной кампании, сделав ее гораздо более драматичной для властных структур. Помимо обвинений власти в бездействии, ряд политических лидеров вполне может связать тему тяжелой жилищной реформы с неудачей приоритетного национального проекта «Доступное жилье». Тезис, может, очень простой – нацпроект привел не столько к резкому увеличению создания нового жилья, сколько к росту цен на недвижимость и переклады-

ванию на плечи населения проблемы износа жилищного фонда.

✓ Народ в России терпеливый, сам на баррикады не пойдет. Но найдутся и уже находятся провокаторы. Таким исполнением реформы мы даем им в руки козыри. И эти козыри уже активно используются! В преддверии выборов в регионах уже начинается использование коммунальной темы разными политическими силами. На этой волне многие политики могут сделать себе капитал.

Стремительная маргинализация населения может привести в перспективе и к смене политических приоритетов. Рост социальной напряженности и разочарованности населения создает ситуацию непредсказуемости политического поведения населения. Это может быть и саботаж выборов (что даже в условиях отмены порога явки все равно поставит легитимность нового политического режима под вопрос), и высокий уровень протестного голосования.

Таким образом, по мнению экспертов, социально-политические риски могут превзойти экономический эффект реформирования коммунальной сферы.

5. ЭКСПЕРТНАЯ МОДЕЛЬ ПОДХОДОВ К РЕФОРМИРОВАНИЮ КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В ходе исследования экспертам было предложено ответить на вопрос: «Какие первоочередные действия нужно предпринять для того, чтобы обеспечить эффективное реформирование коммунальной системы?». На основе анализа ответов была составлена «экспертная модель» преобразований в коммунальной сфере.

1. Разделить жилищную и коммунальную составляющие ЖКХ на уровне законодательных актов. Коммунальная сфера требует индивидуального подхода. Для регулирования отношений в коммунальной сфере необходимо учитывать ограниченные возможности конкуренции, специфику разных отраслей коммунального хозяйства (энергетики, газоснабжения, водоснабжения), уровень износа инфраструктуры и т.п.

В идеале необходимы отдельные законы о водоснабжении, о газоснабжении, об электроснабжении. Для реформирования коммунальной сферы, по мнению некоторых

экспертов, необходимо создание «Коммунального кодекса».

2. Рассмотреть целесообразность передачи управляющим компаниям функций по снабжению наиболее опасными ресурсами.

В первую очередь это касается газоснабжения населения, которое связано с высоким уровнем опасности и требует от поставщика высокой профессиональной подготовки и ответственности. Эксперты предложили внести поправки в законодательство, вывести газоснабжение из сферы компетенции управляющих организаций и сохранить существующую систему газоснабжения.

3. Выработать четкое представление о конечном результате реформирования коммунальной сферы. По мнению экспертов, концепция реформирования коммунальной сферы должна содержать четкое описание конечного результата, представленное в цифрах и фактах. Причем это должно быть понятно не только профессионалам, но и населению.

Четко сформулированная цель позволит выбрать адекватные методы преобразований, выстроить последовательность мероприятий. Концепция реформирования коммунальной сферы должна быть не

просто декларацией о намерениях, а подробным бизнес-планом.

4. Вносить на утверждение депутатов Государственной Думы не отдельные законы, а пакет законов, включающий и законы высшего уровня, и подзаконные акты.

5. Создать центр мониторинга ситуации и аналитический центр для осуществления постоянной обратной связи и контроля развития ситуации в регионах.

Эксперты считают, что это должен быть единый федеральный центр.

6. Проводить постоянные консультации со всеми заинтересованными сторонами.

По мнению экспертов, самой большой ошибкой в реформировании системы ЖКХ в целом и коммунальной системы в частности явилось отсутствие диалога между участниками рынка коммунальных услуг и разработчиками законов.

В диалоге также должны активно участвовать представители общественных организаций. Для успешного реформирования необходимо выработать договор о правилах игры со всеми участниками рынка. Этого не было сделано во время подготовки законов.

7. Провести централизованную разъяснительную информационную кампанию в федеральных СМИ. По словам экспертов, люди привыкли доверять федеральному центру, поэтому спланированная информационная кампания позволит установить диалог между населением и разработчиками реформы, включить потребителей коммунальных услуг в процесс коммунальных преобразований.

8. Учесть региональную специфику. Эксперты считают, что необходимо учитывать региональные особенности и предоставлять большую свободу действий и даже законодательную инициативу региональным властям.

9. Начать подготовку профессиональных кадров. Многие эксперты отметили, что существует дефицит профессиональных управленцев в сфере ЖКХ. Поэтому необходима централизованная подготовка управленческих кадров.

6. СПИСОК ЭКСПЕРТОВ

**Богомольный
Евгений Исаакович,**

депутат Государственной Думы, заместитель
председателя Комитета ГД по собственности

**Бычковский
Игорь Викторович,**

к.э.н., генеральный директор Института
экономики жилищно-коммунального хозяйства

**Варнавский
Владимир Гаврилович,**

главный научный сотрудник,
профессор ИМЭМО РАН

**Глазычев
Вячеслав Леонидович,**

председатель Комиссии Общественной палаты
по вопросам регионального развития и местного
самоуправления

**Дудкин
Олег Владимирович,**

вице-президент по взаимодействию
с органами власти ЗАО «КЭС»

**Жилин
Олег Федорович,**

вице-президент НП «Российское газовое общество»

**Журавлев
Сергей Евгеньевич,**

заместитель комитета «Новая жилищная политика»
общероссийской общественной организации
«Деловая Россия»

**Карасев
Михаил Николаевич,**

кандидат юридических наук

**Киселев
Александр Анатольевич,**

руководитель юридической службы
Национального института технического
регулирования (НИТР)

**Ковалева
Елена Пеонидовна,**

советник председателя Комитета Государственной
Думы по промышленности, строительству
и наукоемким технологиям

**Кузавлев
Евгений Дмитриевич,**

заместитель губернатора
Брянской области

**Пуганская
Наталья Олеговна,**

консультант-эксперт Управления корпоративных
финансов RSM Top-Audit

**Межевич
Валентин Ефимович,**

первый заместитель председателя
Комиссии СФ по естественным монополиям

**Никольский
Михаил Эрикович,**

генеральный директор
ООО «Новогор-Прикамье»

**Панфилов
Андрей Александрович,**

руководитель отдела налогового и арбитражно-
го представительства юридического департамен-
та, группа компаний «АУДИТ - НОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ»

**Перепечин
Николай Михайлович,**

вице-губернатор
Тамбовской области

**Руппель
Станислав Андреевич,**

генеральный директор
ОАО «Управляющая компания города Курска»

**Самошин
Владимир Сергеевич,**

член комиссии по региональному развитию
и местному самоуправлению Общественной палаты РФ

**Серковский
Юрий Васильевич,**

заместитель губернатора
Тверской области

**Сиваев
Сергей Борисович,**

руководитель направления «Коммунальное хозяйство»
фонда «Институт экономики города»

**Соповьева
Пюдмила Дмитриевна,**

начальник отдела развития коммунальной
инфраструктуры департамента строительства
и ЖКХ Министерства регионального развития РФ

**Трушников
Валерий Георгиевич,**

заместитель председателя Комитета СФ по обороне
и безопасности, член Комиссии СФ по естественным
монопольям

**Царгасов
Герман Феликсович,**

управление по взаимодействию с органами власти
ЗАО «КЭС»

**Чернышов
Леонид Николаевич,**

зам. председателя ТПП РФ, д.э.н., профессор.
Комитет по предпринимательству в сфере
строительства и ЖКХ ТПП

**Шеменев
Валерий Георгиевич,**

генеральный директор
ООО «Псковрегионгаз»

**Шершовец
Сергей Владимирович,**

генеральный директор
«Евродомсервис»

Эмиль Маркварт,

заместитель управляющего немецкого
консалтингового общества «Ost Euro»

**Янцен
Владимир Николаевич,**

президент фонда
«Коммунальная культура жизни»

Руководитель проекта:

Елена ФИРСАНОВА,

руководитель группы информационно-аналитического
сопровождения проектов «РРофи-групп»

Рабочая группа:

Алексей ГРИШКО,

руководитель группы инновационных
исследований «РРофи-групп»

Елена ШЕСТАКОВА,

эксперт по ТЭК ФНЭБ

Научно-методологическое сопровождение:

Константин СИМОНОВ,

генеральный директор ФНЭБ

Екатерина КУРБАНГАПЕЕВА,

генеральный директор «РРофи-групп»

КОНТАКТЫ

РРофи-групп

105120, г. Москва, ул. Н. Сыромятническая, д. 5, стр. 7,
телефон/факс: (495) 980-73-88,
www.profi-group.ru

Фонд национальной энергетической безопасности

107996, г. Москва, ул. С.-Черногрязская, д. 8, стр. 1, офис 304
телефон: (495) 207-50-55, факс: (495) 207-50-16
www.energystate.ru

