

УДК 346.2

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЯЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СФЕРЫ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА¹

А.Н. Сухарев

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье разработаны и обоснованы предложения по развитию законодательства, направленного на повышение финансовой устойчивости управляющих организаций сферы жилищно-коммунального хозяйства. Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 18-010-00090 «Исследование финансово-экономических аспектов деятельности управляющих компаний в сфере ЖКХ и разработка предложений по повышению их финансовой устойчивости».

***Ключевые слова:** управляющая организация, ресурсоснабжающая организация, многоквартирный дом, уставный капитал, жилищные платежи, коммунальные платежи, финансовый контроль, финансовая устойчивость.*

Особую проблему сегодня представляет неэффективность сферы жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) в России. Рост тарифов и платы за жилье не сопровождается должным повышением качества жилищно-коммунальных услуг. Рыночный механизм оказался неэффективным в ЖКХ. Внедрение конкуренции в сферу управления многоквартирными домами не обеспечивает снижения жилищно-коммунальных платежей, которые растут темпами, превышающими темпы роста инфляции. «Провалы» конкурентного механизма в ЖКХ требуют своего разрешения.

Сформировавшаяся система финансово-экономических отношений на основе существующего правового обеспечения деятельности не позволяет сформировать в отрасли управления многоквартирными домами экономически эффективных и финансово устойчивых институтов.

Решение проблемы финансовой неустойчивости управляющих компаний необходимо осуществить путем модернизации жилищного законодательства. В связи с этим представляется необходимым внести в жилищное законодательство следующие изменения.

Первое – четкое законодательное разграничение ответственности ресурсоснабжающих и управляющих организаций. Несмотря на обилие правовых нормативных актов, которые должны урегулировать вопросы разграничения эксплуатационной ответственности между ресурсоснабжающими и управляющими организациями, на практике до сих пор элементы инфраструктуры централизованной подачи ресурсов находятся как бы не в чьей собственности. Ресурсоснабжающие организации осуществляют подачу ресурсов по ряду отрезков сетей, юридически им не принадлежащих. Обслуживание таких отрезков сетей (включая водонасосные станции, газораспределительные установки, трансформаторные подстанции) ресурсоснабжающие организации возлагают на управляющие организации, хотя они являются элементами централизованной системы подачи (отведения) ресурсов и без ресурсоснабжающей организации невозможно исполнить публичный договор перед абонентами.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-010-00090 «Исследование финансово-экономических аспектов деятельности управляющих компаний в сфере ЖКХ и разработка предложений по повышению их финансовой устойчивости».

Ресурсоснабжающая организация является естественным монополистом и имеет статус гарантирующего поставщика.

Общий смысл федеральных законов о ресурсоснабжающих организациях состоит в том, что затраты на функционирование централизованных систем подачи (отведения) ресурсов должны покрываться за счет тарифа. Обычно такие системы находятся в собственности муниципального образования и передаются в аренду ресурсоснабжающей организации. Неэффективность естественных монополистов приводит к росту цен на ресурсы темпами, опережающими темпы инфляции. Принятие на обслуживание безхозных участков сетей повысит тарифы, это и приводит к нежеланию увеличивать еще больше бремя расходов ресурсоснабжающих организаций.

По мнению автора, в Российской Федерации необходимо унифицировать подходы в области разграничения ответственности между ресурсоснабжающими и управляющими организациями, введя единый стандарт (принципы). Это приведет к простоте и однозначности определения эксплуатационной и балансовой ответственности между организациями.

В Жилищный кодекс РФ² следует добавить статью (ряд статей), посвященную определению эксплуатационной ответственности управляющих организаций.

По сути, нормативно-правовые акты, упомянутые выше, исходят в целом из тех же подходов, но предоставляют некоторую вариабельность и неоднозначность и поэтому часто на практике не применяются. В целях упорядочивания взаимоотношений между организациями сферы ЖКХ положения об эксплуатационной и балансовой ответственности следует ввести в Жилищный кодекс РФ как правовой акт более высокого уровня действия.

Второе – введение запрета использования управляющих организаций в качестве агентов ресурсоснабжающих организаций по сбору коммунальных платежей.

Выполнение управляющей организацией такого статуса приводит к ухудшению ее финансового состояния из-за неплатежей собственников помещений. Из-за таких неплатежей управляющая организация не может погасить свои обязательства за потребленные коммунальные ресурсы. Это приводит к росту как дебиторской (долг со стороны населения), так и кредиторской задолженности (задолженность перед ресурсоснабжающими организациями). Вместе с тем управляющая организация сознательно может задерживать перечисление собранных коммунальных платежей ресурсоснабжающим организациям, получая беспроцентный источник финансовых ресурсов.

Управляющая организация должна выполнять только функции в области обслуживания многоквартирного дома, предоставляя жилищные услуги, отказавшись от функции, по сути, финансового посредства, сбора коммунальных платежей. Введение юридического запрета на сбор коммунальных платежей повысит финансовую устойчивость управляющих организаций, а ресурсоснабжающие организации сами должны организовывать сбор коммунальных платежей, заключая в том числе соответствующие договоры со специализированными организациями.

Третье – законодательное установление минимальной величины уставного капитала и собственных средств управляющей организации. Недопустимо установление финансовой ответственности собственников управляющей компании крайне малой суммой, обычно в размере десяти тысяч рублей, внесенной в формирование уставного капитала³. Столь малая величина уставного капитала оказывается не соразмерной объемам хозяйственной деятельности, включая величины доходов, которые получает организация. Это является

² Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 26.07.2019, с изм. от 10.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Сухарев А.Н. Финансы управляющих компаний в сфере ЖКХ: проблемы и суждения // Финансы. 2017. № 5. С. 57 – 59.

мощным фактором деформации финансово-экономического механизма в сфере управления многоквартирными домами в современной России⁴.

Повышение требований к минимальной величине уставного капитала (или величине собственных средств) позволит: во-первых, привлечь в сферу ЖКХ дополнительные финансовые ресурсы; во-вторых, значительно повысит степень финансовой ответственности собственников управляющих компаний за некачественность и несвоевременность предоставления жилищных услуг; в-третьих, создаст большую финансовую прозрачность в отрасли.

Четвертое – установление в обязательном порядке для всех управляющих организаций требований к разработке финансовых планов деятельности на календарный год с разбивкой по месяцам. Введение в обязательном порядке системы финансового планирования позволит управляющим организациям оптимально и рационально использовать финансовые ресурсы в целях достижения поставленных целей. Финансовый план должен выступать основой обеспечения финансовой устойчивости.

В финансовом плане следует предусмотреть поступление доходов (с учетом процента их собираемости) и произведение расходов (с учетом их деления на условно-постоянные и условно-переменные) в целом по организации и в разрезе каждого многоквартирного дома, принятого управляющей организацией на обслуживание. Обязательным компонентом финансового плана должна стать плановая прибыль – легальный финансовый результат от хозяйственной деятельности и расчет рентабельности собственных средств. У каждой управляющей организации должно быть собственное и обоснованное видение будущего финансового результата. Получение управляющей компанией прибыли в легальной форме должно в определенной мере сдерживать собственников организации получать прибыль во внезаконной форме.

Пятое – усиление финансового контроля со стороны банков и Государственной жилищной инспекции за движением и расходованием средств управляющей организацией. Целью этого является недопущение вывода средств из управляющей организации путем заключения соответствующих договоров или завышения стоимости выполненных работ.

Подобный контроль сегодня создан в банковской сфере и в области жилищного строительства. В Жилищный кодекс РФ необходимо внести положения, усиливающие финансовый контроль банков за движением средств управляющих организаций. Представляется целесообразным организовать движение средств управляющей организации на счетах банка в разрезе разных субсчетов. Каждый субсчет должен открываться отдельно многоквартирного дома, а также для управляющей организации в целом. Расходование средств производить с учетом утвержденного финансового плана работы управляющей организации, включающего в себя планируемые виды расходов (заработная плата руководителей, специалистов и рабочих, оплата аренды, приобретение расходных материалов и проч.).

Было бы целесообразно в Жилищный кодекс РФ добавить главу, регулирующую финансовые вопросы деятельности управляющих организаций. В Жилищном кодексе РФ следует ввести норму о необходимости для управляющих организаций поддерживать свою финансовую устойчивость с обозначением критериев такой устойчивости. Данная норма необходима вследствие де-факто массовой финансовой неустойчивости управляющих организаций. Управляющие организации ЖКХ в своей хозяйственной деятельности даже не стремятся обеспечить собственную финансовую устойчивость⁵. Это обусловлено, как было указано выше, деформацией финансово-экономического механизма в сфере ЖКХ, возникновением и превалированием внезаконной формы

⁴ См.: Сухарев А.Н., Голубев А.А., Карасева Л.А. Финансовый механизм управляющих организаций в сфере ЖКХ: проблемы деформации // Финансы и кредит. 2018. Т. 24, № 5. С. 1063 – 1078.

⁵ См.: Сухарев А.Н., Голубев А.А., Карасева Л.А. Указ. соч. С. 1063 – 1078.

извлечения прибыли от хозяйственной деятельности по сравнению с возможностью извлекать ее в легальной форме⁶.

Шестое – усиление финансовой ответственности руководителей и собственников управляющих организаций за потерю управляющей организацией финансовой устойчивости. При этом следует законодательно установить критерии финансово устойчивой управляющей организации, а также ввести ответственность для руководителей, которые допустили существенное ухудшение финансового состояния организации. Меры ответственности могут носить административный характер, включая наложение штрафа на руководителя и отстранение его от руководства организацией на определенный срок.

В Жилищном кодексе РФ следует ввести норму об отзыве у управляющей компании лицензии на право управления многоквартирными домами при существенном или значительном ухудшении ее финансового состояния или требовании для собственников увеличить собственные средства управляющей организации.

По мнению автора, является целесообразным введение нормы, в соответствии с которой собственники управляющих компаний автоматически несли бы субсидиарную ответственность. Учитывая неудовлетворительное финансовое состояние управляющих организаций ЖКХ, следует повысить финансовую ответственность учредителей (участников) таких организаций.

Седьмое – разработка правовых мер по своевременному и полному взысканию задолженности по жилищным услугам. В свое время в Жилищный кодекс РФ были внесены изменения в части повышения финансовой ответственности за несвоевременную оплату жилищно-коммунальных услуг. Это предусматривает существенное увеличение пени за просрочку платежа. Однако эти меры до сих пор не способствуют полному или даже значительному сбору жилищно-коммунальных платежей. Управляющие организации затягивают обращение в суды по взысканию жилищных платежей.

Неплатежи за жилищно-коммунальные связаны со следующими обстоятельствами:

во-первых, экономией времени на производство действий по оплате платежей. Это приводит к тому, что население начинает платить не за месяц, а за несколько месяцев;

во-вторых, подходам к необходимости оплаты жилищно-коммунальных платежей по остаточному принципу (денежные средства тратятся на иные нужды, а не на жилищно-коммунальные платежи);

в-третьих, отсутствием вообще денежных средств у определенной категории населения (долгое время не работающих, ведущих асоциальный образ жизни).

Из рассмотренных трех категорий неплательщиков реально возможно взыскать жилищные платежи у первых двух групп, а доля лиц, относящихся к третьей группе, крайне незначительна и может составлять не более 1 – 2%.

Законодательные меры, направленные на решение проблемы неплатежей за жилищно-коммунальные услуги, должны учитывать особенности всех вышепересмотренных трех категорий лиц, и они будут являться для каждой из данных групп специфичными. Достижение полноты уплаты жилищно-коммунальных платежей – сложная проблема. В сфере управления многоквартирными домами следует исходить из того, что достижение уплаты жилищно-коммунальных платежей на уровне 99% является приемлемым показателем.

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что качественные жилищные услуги могут предоставлять экономически эффективные и финансово устойчивые управляющие организации. Сегодня на рынке управления многоквартирными домами стихийно сформировалась такая система экономических отношений, которая

⁶ См.: Сухарев А.Н., Голубев А.А., Карасева Л.А. О финансовом положении и финансовых результатах деятельности управляющих компаний в сфере ЖКХ в современной России // Финансы и кредит. 2018. Т. 24, № 8. С. 1799 – 1813.

приводит к деформации финансово-экономического механизма управляющих компаний ЖКХ. В целях преодоления этого необходимо внесение в жилищное законодательство Российской Федерации ряда системно-значимых положений, направленных на формирование финансово устойчивых организационных структур.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть I. от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 03.07.2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 26.07.2019, с изм. от 10.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Сухарев А.Н., Голубев А.А., Карасева Л.А. Финансовый механизм управляющих организаций в сфере ЖКХ: проблемы деформации // Финансы и кредит. 2018. Т. 24, № 5. С. 1063 – 1078.
4. Сухарев А.Н., Голубев А.А., Карасева Л.А. О финансовом положении и финансовых результатах деятельности управляющих компаний в сфере ЖКХ в современной России // Финансы и кредит. 2018. Т. 24, № 8. С. 1799 – 1813.
5. Сухарев А.Н. Финансы управляющих компаний в сфере ЖКХ: проблемы и суждения // Финансы. 2017. № 5. С. 57 – 59.

PROPOSALS TO MODERNISE THE LEGISLATION GOVERNING THE ECONOMIC AND FINANCIAL ASPECTS OF MANAGING ORGANIZATIONS OF HOUSING AND UTILITIES SECTOR

A.N. Sukharev
Tver State University

The article developed and justified proposals for the development of legislation aimed at improving the financial stability of management organizations in the housing sector. The study was carried out with the financial support of the Russian Foundation for basic research in the framework of scientific project № 18-010-00090 "Study of financial and economic aspects of management companies in the field of housing and communal services and development of proposals to improve their financial stability".

Keywords: *management organization, the supplier and the organization, multi-family house, authorized capital, housing payments, utility payments, financial control, financial stability.*

Об авторе

СУХАРЕВ Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета, e-mail: su500005@yandex.ru.

SUCHAREV Alexander – Doctor of Economics, professor of constitutional, administrative and customs law Tver State University, e-mail: su500005@yandex.ru.

Сухарев А.Н. Предложения по модернизации законодательства, регулирующего финансово-экономические аспекты деятельности управляющих организаций сферы жилищно-коммунального хозяйства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 3 (59). С. 20 – 27.