

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ В КРИЗИСНЫХ УСЛОВИЯХ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ
Олег Михайлович Толкачев

Становление рынка жилья и рынка жилищно-коммунальных услуг в России – один из самых сложных процессов социально-экономического реформирования. Задачу модернизировать жилищно-коммунальное хозяйство и создать конкурентную среду в этой сфере государство неоднократно ставило перед собой на протяжении последних 15 лет. Повышение доступности жилья для населения и создание цивилизованного жилищного рынка является основной целью приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», которому был дан старт в 2006 году.

Перевод ЖКХ на рыночные правила работы

После вступления в силу Жилищного кодекса 1 марта 2005 года реформа ЖКХ подошла к своему важнейшему этапу – формированию рыночных отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг. Количество управляющих компаний с каждым годом увеличивается: жители более 36% многоквартирных домов уже выбрали их для управления. Растет и число товариществ собственников жилья (ТСЖ): доля многоквартирных домов, где собственники помещений выбрали ТСЖ в качестве способа управления, составляет не менее 5%.

Вместе с тем только в 70% многоквартирных домов на сегодняшний день определены способ управления. Согласно статье 18 Федерального закона №189 «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» органы местного самоуправления обязаны были в период с 1 января 2007 года до 1 мая 2008 года провести открытый конкурс по

выбору управляющей организации в случае, если собственники жилья не выбрали способ управления, причем в письме Министерства регионального развития РФ от 26 марта 2007 года №5280-СК/07 «Об изменении жилищного законодательства Российской Федерации» четко обозначено, что предельный срок проведения конкурсов не может быть продлен субъектами Российской Федерации.

Тем не менее такие конкурсы проведены далеко не везде, а там, где они прошли, выявлено большое количество нарушений, связанных в основном с ограничением конкуренции. Большинство современных управляющих компаний – это бывшие дэзы и МУПы, лишь формально поменявшие форму собственности. А условия конкурсов, организуемых муниципальными властями, заведомо формируются так, чтобы лишить жителей многоквартирных домов реальной возможности выбрать управляющую организацию.

Особенно выделяется ситуация с созданием товариществ собственников жилья. Принятие государственной программы ликвидации ветхого и аварийного жилого фонда резко ускорило процесс образования ТСЖ. Ведь согласно закону от 21 июля 2007 года №185-ФЗ «О фонде содействия реформированию ЖКХ» в муниципальном образовании, претендующем на государственное финансирование капитального ремонта жилых домов и переселение граждан из аварийного жилья, не менее чем в 20% многоквартирных домов должны быть организованы товарищества собственников жилья – в срок до 2011 года.

Сегодня во многих российских регионах распространяется практика создания ТСЖ при непосредственном участии и влиянии муниципальных властей. Они лоббируют учреждение так называемых глобальных ТСЖ, объединяющих порой несколько сотен домов и полностью подконтрольных властным структурам. Выйти из такой монополии практически невозможно, так как для этого требуется согласие жителей всех домов.

На пути же к созданию ТСЖ без начального участия подобных структур выстраиваются различные барьеры. Многие инициативные группы по созданию ТСЖ не регистрируются, муниципальные власти не признают легитимность общего собрания жильцов, препятствуют заключению договоров, оформлению земли в общую собственность. Причины такого поведения органов местных властей достаточно понятны – с образованием ТСЖ собственники помещений получают право не только самостоятельно обслуживать свой дом и выбирать управляющие компании, но и распоряжаться нежилыми помещениями, прилегающими к домам территориями, получать доходы от размещения на домах рекламных плакатов.

Однако не только административные барьеры тормозят реформу ЖКХ. Преградой в развитии рыночных отношений в жилищно-коммунальной сфере является целый ряд внешних факторов: значительный износ коммунальной инфраструктуры, большая доля ветхого и аварийного жилья, отсутствие развитой материально-технической базы у новых организаций, низкая рентабельность. Так, несмотря на то что доля убыточных предприятий в 2008 году снизилась на 16,6%, в общем количестве организаций жилищно-коммунального комплекса она составила 38%. К концу 2008 года объем кредиторской и дебиторской задолженности организаций жилищно-коммунального комплекса составил 348 млрд. и 360 млрд. рублей соответственно.

По причине износа основных фондов неоплачиваемые потери коммунальных ресурсов также остаются достаточно высокими. По оценкам экспертов, потери воды в процессе доставки конечному потребителю составляют 20%, электроэнергии – 15%, тепловой энергии – 40%. Все эти факторы являются серьезным препятствием для прихода частного инвестора в отрасль ЖКХ.

Переломить ситуацию неразвитости конкурентных отношений на рынке жилищно-коммунальных услуг позволил бы только целый комплекс мер, предусматривающий реструктуризацию части долгов предприятий ЖКХ, более активное внедрение инновационных и энергосберегающих технологий, создание четких механизмов прав собственников жилья (бесплатное межевание и кадастровый учет земельных участков, передача им придомовых территорий и нежилых помещений в домах), введение ответственности чиновников за нарушение норм Жилищного кодекса, организацию массового просвещения населения в интересах реформы ЖКХ.



Проблема ветхого и аварийного жилья

Острейшей проблемой остается высокая доля ветхого и аварийного жилья. Только по официальным данным, объем ветхого и аварийного жилья в России превышает 98 млн. кв. м, то есть 3,2% от общего объема жилищного фонда страны. Вместе с тем реальные цифры могут быть гораздо выше – более 40% российских домов построены еще до 1970 года, около 18% домов не ремонтировались в течение 10–40 лет, 21% домов составляют так называемые хрущевки, малоприспособленные для комфортной жизни.

С целью решения этой проблемы в 2007 году был создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, который в период до 2012 года должен потратить 240 млрд. рублей на капитальный ремонт ветхого жилья и переселение людей из аварийных домов.

По состоянию на 1 июня 2009 года в программе фонда участвуют 79 субъектов Российской Федерации. Исключение составляют Москва, Ненецкий автономный округ, Мурманская область, Чеченская Республика и Камчатский край. К настоящему времени на капитальный ремонт ветхого жилья и переселение граждан из аварийных домов из фонда выделено 104,2 млрд. рублей, а с учетом регионального софинансирования – 144 млрд. рублей. Эти средства позволят отремонтировать 64 тыс. домов, улучшив условия проживания 8,5 млн. человек, и расселить 3,4 тыс. домов, в которых проживают 59,4 тыс. человек.

Главными проблемами в ходе реализации программы фонда являются задержки с перечислением средств в муниципальные образования и затягивание начала ремонтных работ в некоторых регионах уже после получения средств муниципальными образованиями. Пока только 31 субъект Федерации полностью выполнил свои программы по капитальному ремонту. В результате после рассмотрения отчетов 78 субъектов Федерации фондом принято решение о приостановлении финансирования 12 регионов.

Инвестиции в жилищное строительство

Являясь крайне зависимой от банковских кредитов и состояния платежеспособности населения, строительная отрасль оказалась более других чувствительна к финансово-экономическому кризису. Кризис проявился в первую очередь в остановке продаж жилья, сокращении заказов на строительные промышленные объекты, прекращении кредитования строительных проектов, возникновении проблем по всей инвестиционно-строительной цепочке от девелоперов до подрядных организаций – производителей стройматериалов. Несмотря на то что в первые 4 месяца 2009 года удалось сохранить позитивную динамику роста жилищного строительства (в январе – апреле 2009 года она составила 4,3% по сравнению с январем – апрелем 2008 года), кризис в строительной отрасли все более ощутим. Одним из наиболее заметных показателей является значительный спад производства строительных материалов. Так, производство кирпича в январе – апреле 2009 года по сравнению с январем – апрелем 2008 года сократилось на 40,2%, цемента – на 36,3%, гипса – на 26,1%. Это указывает на падение спроса со стороны строительных организаций.

Наряду с этим сжатие ипотечного рынка и снижение платежеспособности привели к падению спроса на недвижимость. А приостановка кредитования строительной отрасли банками делает вопрос о привлечении инвестиций в жилищное строительство особенно актуальным.

Условия привлечения денежных средств граждан для строительства многоквартирных домов были сформированы еще при принятии Федерального закона от 30 декабря 2004 года №214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Однако, по оценкам специалистов, сегодня в соответствии с этим законом на рынке жилья зарегистрировано менее 5% сделок.

Согласно Федеральному закону №214-ФЗ застройщик имеет право привлекать деньги так называемых дольщиков только после того, как получит государственную регистрацию права собс-



твенности или договор аренды на земельный участок, разрешение на строительство, опубликует проектную декларацию. Расходы на все эти подготовительные работы с учетом высокой степени коррупции при распределении земельных участков, получении разрешения на строительство и проведении других административных процедур составляют около 20–30% от себестоимости всего строительного проекта.

В подавляющем большинстве случаев застройщики привлекают средства частных лиц посредством работы по так называемым серым схемам – с использованием векселей или по предварительной оплате. В случае вексельной схемы вместо заключения договора клиент покупает у строительной компании вексель на определенную сумму, чтобы впоследствии обменять эту ценную бумагу на квартиру в новом доме. В случае заключения предварительного договора стороны устанавливают взаимную обязанность заключить договор купли-продажи объекта недвижимости в будущем. Обе эти схемы несут высокие риски для дольщиков (например, двойные продажи).

Федеральный закон №214-ФЗ не только не обезопасил дольщиков от обмана со стороны строительных компаний, но и обогатил строительный процесс дополнительными бюрократическими процедурами, которые стали одной из причин роста цен на недвижимость. На рынке по-прежнему присутствует большое количество строительных компаний, не обладающих необходимой финансовой устойчивостью. Работая за счет средств населения, такие застройщики фактически не несут ответственности за сроки, качество и конечную стоимость жилья для потребителя.

Исправить эту ситуацию призван законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав участников долевого строительства», который 13 мая 2009 года прошел первое чтение в Государственной Думе. В случае его принятия девелоперы смогут привлекать средства граждан исключительно в соответствии с Федеральным законом №214-ФЗ. Все другие способы привлечения средств граждан на покупку жилья будут объявлены вне закона и станут административно наказуемым деянием (для юридических лиц штраф составит до 1 млн. рублей). Помимо этого, законопроект предполагает внесение в Налоговый кодекс поправок, которые должны освободить услуги застройщика от обложения налогом на добавленную стоимость в рамках договора участия в долевом строительстве. Следует также отметить, что закон не будет иметь обратной силы и решать проблемы сегодняшних «обманутых дольщиков».

Вместе с тем оценить, как принятие законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав участников долевого строительства» отразится на привлечении инвестиций в жилищное строительство, сложно. Дело в том, что Федеральный закон №214-ФЗ, в рамках которого должны будут работать застройщики, предполагает солидарную ответственность банков и строительных организаций перед гражданами – соинвесторами жилья. В результате для банков, которые и так несут высокие риски по кредитам, выданным строительным организациям, дополнительная ответственность перед дольщиками может стать поводом к отказу в кредитовании застройщиков.