

УДК 332.8

DOI: 10.18101/2304-4446-2018-4-8-16

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЖКХ В НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

© **Борисов Александр Владимирович**

кандидат экономических наук, доцент,

Волгоградский государственный технический университет

Россия, 400072, г. Волгоград, ул. Академическая, 1

E-mail: borisov0609@mail.ru

© **Борисова Наталья Ивановна**

кандидат экономических наук, доцент,

Волгоградский государственный технический университет

Россия, 400072, г. Волгоград, ул. Академическая, 1

E-mail: borisovani06@mail.ru

© **Старикова Дарья Александровна**

обучающаяся,

Волгоградский государственный технический университет

Россия, 400072, г. Волгоград, ул. Академическая, 1

E-mail: starikova.d95@mail.ru

В статье рассмотрено понятие общественного жилищного контроля, правовое регулирование и обеспечение данного направления. Описаны основные направления, обязанности и виды деятельности организации. Было изучено развитие общественного контроля в России. Выделены и проанализированы актуальные проблемы населения, связанные с жилищно-коммунальными услугами и деятельностью управляющих компаний. Предложены пути разрешения некоторых проблем, рассмотренных ранее, посредством реализации деятельности НП ЖКХ «Контроль». Также были предложены эффективные направления для повышения жилищного просвещения населения. Рассмотрены ключевые мероприятия, которые были проведены в 2017 г. в целях привлечения внимания к общественному мониторингу ресурсоснабжающих организаций и управляющих компаний, товариществ собственников жилья и т. д. Отражено состояние института общественного контроля в ЖКХ сегодня.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство; обслуживание многоквартирных домов; жилищный контроль; жилые помещения; ресурсоснабжающие организации; мониторинг; общественный контроль; управляющие компании.

Система жилищно-коммунального хозяйства представляет собой сложный социально-экономический комплекс, который включает в себя общественные, жилые сооружения, транспортные, эксплуатационные и иные объекты. От результативности его деятельности зависит состояние инфраструктурных объектов и непосредственно среды обитания граждан. ЖКХ — это самостоятельная экономическая сфера. Ее главной задачей является удовлетворение потребностей граждан и организаций в услугах, посредством которых обеспечиваются нормальные условия работы и жизни [2].

В сфере ЖКХ имеется совокупность проблем, решение которых — это зачастую трудоемкий и долгий процесс. Одной из основных проблем является дея-

тельность управляющих компаний. В рамках реформы о ЖКХ управляющие компании и ресурсоснабжающие организации были отданы в частные руки. Управление многоквартирным жилым домом стало коммерцией. По идее, это должно было стать стимулом для увеличения качества предоставляемых услуг и реализации нововведений по благоустройству домов. Но, к сожалению, далеко не все руководители управляющих компаний заботятся о репутации своей деятельности и больше стремятся к обогащению, чем к улучшению состояния МКД.

В связи с этим появился общественный контроль, призванный контролировать деятельность недобросовестных УК.

Развитие общественного контроля в России. Контроль за деятельностью управляющих компаний в сфере ЖКХ до недавнего времени был возложен на федеральные органы власти¹. Как правило, качество таких проверок оставляло желать лучшего. Виной этому были нехватка кадров и большое количество времени, затрачиваемое на проведение проверок. В связи с этим было принято решение о введении понятия «общественный контроль». Последний должен был взять на себя обязанность контроля управляющих компаний, что позволило²:

- 1) разгрузить государственный аппарат;
- 2) локализовать острые проблемы в сфере ЖКХ;
- 3) оперативно принимать решения по результатам проверок;
- 4) повысить эффективность и прозрачность проводимых проверок УК.

В России создаются условия для деятельности общественных объединений в жилищной сфере и сфере коммунальных услуг.

30 июня 2014 г. вступил в действие Федеральный закон № 200-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

21 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В нем описываются правовая основа деятельности общественного контроля и полномочия общественных контролеров. Данный закон устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, в том числе и организаций, относящихся к сфере жилищно-коммунального хозяйства.

26 декабря 2016 г. совместно с членами некоммерческого партнерства «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ “ЖКХ Контроль”» было принято постановление Правительства Российской Федерации № 1491 «О поряд-

¹ Жилищный кодекс РФ 2018. Актуальная редакция с комментариями по состоянию на 12.06.2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://jkodeksrf.ru>; Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.05.2018).

² О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 31 декабря 2017 г. № 485-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.05.2018)

ке осуществления общественного жилищного контроля». В нем разъясняются правила осуществления общественного жилищного контроля.

С принятием закона, вносящего изменения в Жилищный кодекс, отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства между жильцами, управляющими компаниями, товариществами собственников жилья и ресурсоснабжающими организациями будут регулироваться на законных основаниях четырьмя видами контроля¹:

1. Общественный (общественные объединения и иные некоммерческие организации, советы МКД).
2. Федеральный (Госжилнадзор).
3. Муниципальный (Минстрой).
4. Государственный надзор (Госжилинспекция).

В ч. 8 ст. 20 Жилищного кодекса России определены субъекты общественного жилищного контроля. В целях обеспечения прав и законных интересов граждан общественный контроль может осуществляться:

- общественными объединениями,
- иными некоммерческими организациями,
- советами многоквартирных домов,
- другими заинтересованными лицами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обращения субъектов общественного контроля будут являться основаниями для внеплановой проверки.

Еще одно из нововведений Жилищного кодекса, касающееся общественного контроля в системе ЖКХ, — дополнение в ст. 20 Жилищного кодекса перечня оснований для проведения внеплановой проверки организаций, оказывающих жилищные услуги (УК и ТСЖ). Теперь в качестве основания могут выступать факты нарушений требований:

- к порядку содержания общего имущества собственников в МКД;
- осуществлению текущего ремонта;
- осуществлению капитального ремонта;
- области применения максимальных индексов изменения размеров платы, которую вносят граждане за коммунальные услуги.

В этих случаях внеплановая проверка органами госжилнадзора и муниципального жилищного контроля проводится без согласования с прокуратурой и без предварительного уведомления проверяемой организации.

Общественным контролером можно считать любого жилищного активиста, собственника помещений в многоквартирном доме, который хочет разбираться в вопросах ЖКХ и контролировать свою УК или ТСЖ и совершает для этого какие-то действия. Например, человек входит в совет МКД или правления ТСЖ/ЖСК. Система общественного контроля начала выстраиваться в России полтора года назад, когда было создано НП ЖКХ «Контроль». С принятием закона, постановлений общественный контроль получает нормативное обеспече-

¹ О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 31 декабря 2017 г. № 485-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.05.2018)

ние. Ведется работа по определению порядка деятельности общественных контролеров и их взаимодействия с муниципальными и государственными инспекторами.

Развитию общественного контроля способствует и просвещение граждан. Председатель правительства России Дмитрий Медведев дал поручение Минстрою организовать в регионах «Школу грамотного потребителя» [4; 5]. Проект должен быть запущен до 9 сентября, для чего будут определены требования к программе обучения, меры по стимулированию работы таких школ.

Как отмечают юристы, предоставить общественным контролерам законные основания для проверочной деятельности нужно было давно. Но теперь нужно детально проработать порядок их деятельности. Разработка проекта постановления российского правительства ведется во взаимодействии с НП ЖКХ «Контроль». Чтобы эта сфера общественной деятельности развивалась, нужны инициативы общественности, как отдельных граждан, так и их первичных объединений — советов домов. Общественные советы и экспертные группы будут работать при органах государственной власти и местного самоуправления. Контроль наиболее эффективен тогда, когда активисты находятся не в конфронтации, а в диалоге с государственными и муниципальными органами, а также с бизнесом. У всех участников процесса должна быть общая цель — эффективно решать проблемы в сфере ЖКХ и создавать комфортные условия проживания людей в многоквартирных домах [6; 7].

Проблемы развития института общественного контроля. В целом можно констатировать, что в настоящее время формируется целостная система институтов общественного контроля. Однако практической эффективности осуществления общественного контроля препятствует ряд проблем.

1. Правовой основой системы общественного контроля, помимо Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», должны стать законы субъектов Федерации, отражающие региональную специфику. Так, первым из регионов закон об общественном контроле принял Пермский край в 2011 г. Вместе с тем к апрелю 2016 г. законы об общественном контроле приняты лишь в 37 из 85 регионов¹.

2. Нередки случаи, когда государственные органы не проявляют заинтересованности в активном гражданском участии, видят в гражданах соперников, «ненужного контролера» или даже угрозу собственному статусу и полномочиям. Этому способствует законодательная неопределенность, когда субъект общественного контроля в течение 30 дней должен получить ответы на документ, подготовленный по результатам проверки. Однако законом не введены процедуры, позволяющие избежать случаев, когда органы государственной власти лишь формально рассматривают указанные заключения. Так, несмотря на то, что в законе содержится норма об ответственности за нарушение закона об общественном контроле, в настоящее время не внесены необходимые изменения в уголов-

¹ Общественный контроль в ЖКХ: итоги года // Вокруг ЖЭКА. 2018. 9 янв.; Общественный контроль за системой ЖКХ узаконили [Электронный ресурс]. URL: <https://realgkh.ru/news/obshchestvennyy-kontrol-za-sistemoy-zhkkh-uzakonili> (дата обращения: 20.05.2018).

ное и административное законодательство. Представляется целесообразным конкретизировать эти нормы о привлечении ответственности¹.

3. В настоящее время еще не разработаны механизмы реализации общественного контроля в части назначения проверок; не определена процедура уведомления о проведении мер общественного контроля; не указано, каким образом определяется форма проверки. Также не уточнены полномочия общественных контролеров, инспекторов и экспертов, не указан механизм их назначения и предоставления им прав².

4. Стоит отметить, что хотя институт общественных палат действует во всех субъектах Российской Федерации, вопросы формирования палат и правовых гарантий их деятельности регулируются субъектами Федерации самостоятельно, что затрудняет выполнение региональными общественными палатами функции общественного контроля.

Так, в ряде субъектов Федерации не определен порядок формирования бюджета общественных палат, финансирования их аппарата, предоставления помещений. С целью решения этой проблемы разработан и принят инициированный Советом Федерации законопроект «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». В нем уточняются вопросы финансового обеспечения деятельности общественных палат, функционирования их аппаратов.

5. В отдельных регионах отмечены частные проблемы в реализации законодательства об общественном контроле. Так, не во всех регионах за общественными советами при органах исполнительной власти закреплён статус субъекта общественного контроля, не везде разработаны процедуры общественной проверки и общественного мониторинга. Длительность разработки региональных законов об общественном контроле также связана с недостатком экспертных компетенций³. Для дальнейшего развития системы общественного контроля нужны образовательные и просветительские программы, информационное сопровождение, а также взаимодействие субъектов общественного контроля.

Кроме юридических проблем существует «врожденный» недостаток системы общественного контроля, обусловленный самой природой этого института. Общественный контроль не предполагает оплаты за работу контролеров. Между тем это именно работа, требующая немало времени, специальных знаний, а зачастую характера и нервов. Какова мотивация участников общественного контроля? Многочисленные встречи в ходе проекта показывают, что среди общественных контролеров много (если не большинство) людей, лично заинтересованных в получении услуг со стороны проверяемого ведомства. Это нормально, если отставив личные интересы, контролер обеспечивает эффективное, добросовестное и справедливое исполнение социальной услуги для всех потенциаль-

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.05.2018).

² Общественный контроль в ЖКХ: итоги года // Вокруг ЖЭКА. 2018. 9 янв.

³ Общественный контроль за системой ЖКХ узаконили [Электронный ресурс]. URL: <https://real-gkh.ru/news/obshchestvennyy-kontrol-za-sistemoy-zhkkh-uzakonili> (дата обращения: 20.05.2018).

ных потребителей. Однако иногда (участники проекта приводили такие примеры) общественные контролеры пользуются необоснованными привилегиями, создавая видимость контроля и “прикрывая” неэффективную деятельность ведомства.

Направления по повышению жилищного просвещения населения в России.

Необходимо просвещать граждан в жилищных вопросах и постепенно изменять сознание собственников жилых помещений. Разъяснительная работа может принести свои плоды. Например, существует передача «ЖКХ от А до Я», в которой для населения детально освещаются проблемы капремонта [4; 5]:

1) объясняется, что капремонт МКД — это неотъемлемая составляющая его эксплуатации, что его своевременное проведение гарантирует собственникам безопасное и комфортное проживание;

2) говорится о том, что добиться полной ликвидации объемов недоремонта не получится, если в этом не будут принимать активное участие владельцы квартир;

3) до сведения граждан также доводится, что если капремонт будет проводиться вовремя, то капитализация повысится, поскольку стоимость квартир в доме, где он был проведен, гораздо выше, чем в ветшающем.

Исходя из того, что в последнее время количество граждан, своевременно оплачивающих ЖКУ, растет, можно сделать выводы о пользе подобных передач. Предоставлять населению информацию необходимо и по другим не менее важным и непонятным проблемам: внедрению энергосервисных контрактов, установке приборов учета энергоресурсов.

Важнейшим инструментом общественного контроля и жилищного просвещения стали СМИ. С начала 2017 г. общественники инициировали выход более 4000 публикаций в федеральных, региональных и муниципальных СМИ, сети Интернет, посвященных вопросам ЖКХ.

Важнейший аспект работы с населением — консультирование граждан. С начала 2017 г. в приемные НП «ЖКХ Контроль» и региональных центров общественного контроля поступило 33 тысячи обращений¹.

Также регулярно проводятся семинары по жилищному просвещению. В 2017 г. региональные центры «ЖКХ Контроль» провели около 2000 таких встреч. Дополнительно федеральный офис провел 25 онлайн-семинаров для всех желающих².

С 2017 г. действует проект «Дистанционная школа ЖКХ». Целью является создание системы дистанционного образования граждан, доступного всем. В качестве преподавателей выступают ведущие эксперты отрасли, владеющие актуальной информацией: руководители профильных органов власти, общественных объединений с большим опытом реализации проектов в сфере ЖКХ. Создаются база методической поддержки жилищных активистов и электронная библиотека справочной литературы. Участвовать в реализации проекта пожелало более двух тысяч человек. Любой может заполнить регистрационную форму и оформить подписку на анонсы и рассылку методических материалов на сайтах

¹ Общественный контроль за системой ЖКХ узаконили [Электронный ресурс]. URL: <https://real-gkh.ru/news/obshchestvennyy-kontrol-za-sistemoy-zhkkh-uzakonili> (дата обращения: 20.05.2018).

² Там же.

gkhkontrol.ru и fondsrms.ru. Основу образовательной программы составляют методические пособия и онлайн-семинары, где в доступной и популярной форме даются ответы на актуальные вопросы по управлению жилищным фондом, защите прав граждан, общественному контролю в сфере ЖКХ. В методической библиотеке проекта содержатся 12 справочных пособий по ключевым темам ЖКХ, а также имеется подборка одностраничных буклетов, которые можно распечатать и использовать на практике.

В 2017 г. НП «ЖКХ Контроль» получило давно ожидаемые правовые основания для проведения общественных жилищных проверок. Произошло это после принятия Правительством РФ документа, регламентирующего деятельность общественных жилищных контролеров (ПП РФ № 1491 от 26 декабря 2017 г. «О порядке осуществления общественного жилищного контроля»).

На начало 2018 г. продолжает развиваться организационная структура сети. Центры общественного контроля созданы сегодня во всех субъектах РФ. Формируется сеть муниципальных контролеров. Они сегодня работают в более чем 1500 муниципальных образованиях страны. Около 4000 жилищных активистов присоединились к нам благодаря проекту «Создание сети жилищных консультантов в малых городах», реализованному на средства президентского гранта.

Общественный мониторинг является традиционным направлением работы сети общественного контроля. В 2017 г. было проведено десять таких мероприятий:

1. Мониторинг информационной открытости региональных операторов капитального ремонта, уже ставший традиционным (февраль).
2. Мониторинг изменения платы за общедомовые начисления после вступления в силу ППРФ 1498 (февраль-март).
3. Выявление незаконных свалок твердых бытовых отходов (первый-второй квартал 2017 г.).
4. Формирование нормативов на общедомовые начисления в субъектах (июль).
5. Мониторинг по подделке протоколов общего собрания (июль).
6. Мониторинг наличия льгот по оплате расходов на капремонт для собственников помещений в новостройках (июль-август).
7. Анализ роста платежей после очередного повышения тарифов, в том числе повышение платежей в связи с решениями органов местного самоуправления (август).
8. Мониторинг готовности регионов к осенне-зимнему периоду (сентябрь-октябрь).
9. Мониторинг начала осенне-зимнего отопительного периода 2017–2018 гг.
10. Мониторинг хода реализации всероссийского проекта «Формирование комфортной городской среды».

Результаты проведенных исследований направлялись в Минстрой России, Госдуму, Совет Федерации, прокуратуру, другие министерства и ведомства, контрольно-надзорные органы для принятия соответствующих мер реагирования.

В 2017 г. был проведен общественный контроль за реализацией региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов. Общественники вели работу, направленную на разъяснение собственникам возможностей проведения

энергоэффективного капитального ремонта и способов получения господдержки на эти цели [3].

Таким образом, беспокойство у граждан вызывает сфера управления многоквартирными домами. Деятельность общественников была направлена на устранение противоречий между управляющими организациями и собственниками жилья. Как правило, основная работа заключается в консультировании собственников, помощи при создании советов МКД, внедрении договоров управления, максимально конкретизирующих права и обязанности как собственников, так и управляющих компаний. Постоянной формой работы в ряде регионов стало формирование общественных рейтингов УК. Дальнейшее развитие в 2017 г. получила работа по выявлению и возврату незаконно отобранного общедомового имущества (чердаков, подвалов, колясочных, лифтерских и пр.). Для осуществления этого проекта НП «ЖКХ Контроль» создал специализированную комиссию по контролю за обеспечением имущественных прав собственников МКД в субъектах РФ под руководством председателя Костромской ассоциации ТСЖ А. П. Пинчукова. Комиссия оказывает консультационную поддержку не только собственникам, но и региональным и местным властям.

Эффективность работы НП «ЖКХ Контроль» в целом высокая и есть результаты. Однако существуют и свои сложности в работе. Прежде всего это отсутствие системной финансовой поддержки. Организация жилищного просвещения населения, консультирование граждан и правовая поддержка потребителей жилищно-коммунальных услуг не являются приоритетными направлениями деятельности в сфере оказания общественно-полезных услуг. Также подобным организациям фактически закрыт доступ к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление услуг в социальной сфере.

Литература

1. Борисова Н. И., Борисов А. В. ЖКХ как ключевой элемент жизнедеятельности населения и экономического развития малого города // Вопросы современной экономики и менеджмента: свежий взгляд и новые решения: сб. науч. тр. Екатеринбург, 2015. С. 17–20.
2. Борисова Н. И., Борисов А. В. К вопросу об энергоресурсосбережении и энергоаудите ЖКХ регионов России в новых экономических условиях // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2014. № 3(03). С. 11–17.
3. Борисова Н. И., Шипкова Е. В. Проблема низкой культуры потребления жилищно-коммунальных услуг населением в России и ее регионах // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2015. № 4(08). С. 25–32.
4. Модернизация жилищно-коммунального хозяйства города на основе реализации инновационных решений: монография / О. В. Максимчук [и др.]. Волгоград, 2017. 326 с.
5. Шипкова Е. В., Борисов А. В., Борисова Н. И. Реализация потенциала энергосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве России и Волгоградской области // Экономика и предпринимательство. 2016. № 3, ч. 2. С. 439–445.
6. Федонюк Н. И., Борисов А. В., Меняйлова Р. А. К вопросу об энергоресурсосбережении в жилищно-коммунальной сфере с позиций жизнедеятельности населения в современных условиях // Экономика и предпринимательство. 2016. № 4, ч. 1. С. 169–174.

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL IN HOUSING
AND UTILITIES INFRASTRUCTURE IN THE NEW ECONOMIC ENVIRONMENT

Aleksandr V. Borisov

Cand. Sci. (Econ.), A/Prof.,
Volgograd State Technical University
1 Akademicheskaya St., Volgograd 400072, Russia
E-mail: borisov0609@mail.ru

Natalya I. Borisova

Cand. Sci. (Econ.), A/Prof.,
Volgograd State Technical University
1 Akademicheskaya St., Volgograd 400072, Russia
E-mail: borisovani06@mail.ru

Darya A. Starikova

Student, Volgograd State Technical University
1 Akademicheskaya St., Volgograd 400072, Russia
E-mail: starikova.d95@mail.ru

The article discusses the concept of public housing control, legal regulation and support of this area, describes its main directions, responsibilities and activities. We study the development of public control in Russia, identify and analyze the most urgent problems of the population associated with housing and utilities infrastructure, the activities of property management companies. The ways to resolve some of the problems discussed above through the activities of non-profit organization for housing and utilities services "Control" and the most effective directions for improving the public education in this field are proposed. We have considered the key activities hold in 2017 in order to draw attention to the public monitoring of resource-supplying organizations and property management companies, homeowner associations, etc., reflected the state of the institute of public control in housing and utilities infrastructure today.

Keywords: housing and utilities infrastructure; maintenance of multifamily housing complexes; housing control; dwellings; resource-supplying organizations; monitoring; public control; property management companies.