

Совершенствование системы управления жилищным фондом

© 2010 В.Н. Тимощук

Самарский филиал Московского городского педагогического университета
E-mail: ivanenko_lv@mail.ru

В статье рассматривается создание саморегулируемых организаций (СРО) в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ). Разработана схема вступления участников в саморегулируемую организацию. В настоящее время саморегулируемые организации в сфере ЖКХ - это одна из современных и практически целесообразных форм предприятий жилищно-коммунального хозяйства, способствующая не только повышению эффективности деятельности данной сферы, но и совершенствованию системы управления жилищным фондом.

Ключевые слова: саморегулирование, саморегулируемые организации, жилищный фонд, управление жилищным фондом, управляющие компании, эксплуатирующие компании, сертификация, обязательная сертификация.

В работе предлагается способ совершенствования системы управления жилищным фондом с помощью создания саморегулируемых организаций в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ), поэтому рассматривается создание саморегулируемых организаций в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Сначала представим содержание понятия саморегулируемой организации в системе жилищно-коммунального хозяйства.

Саморегулируемая организация (СРО) - некоммерческая организация, созданная в целях саморегулирования, основанная на членстве, объединяющая субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг), либо объединяющая субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Кроме того, под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований данных стандартов и правил.

Из определения саморегулируемой организации следует, что ей присуща функция контроля - одна из ведущих функций управления.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" (далее - Закон № 315) стимулирует и обязывает специалистов разрабатывать правила деятельности (стандарты и нормативы) и контролировать их исполнение. Заниматься этим должна некоммерческая организация.

Создание саморегулируемых организаций предоставляет возможность государству освободиться

от контроля за качеством работы и от материальной ответственности перед потребителями услуг предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Вместе с тем специалистам необходимо активно участвовать в создании и модернизации стандартов отрасли. Закон фактически передает оперативное управление отраслью специалистам, оставив у государства только надзорные функции, при этом у них, кроме прав, появляется и ответственность за своих партнеров по СРО.

При создании СРО жилищно-коммунального хозяйства необходимо применять нормативы технического обслуживания, эксплуатации, благоустройства, управления зданиями, а также требуется наладить службу контроля за исполнением этих нормативов, сформировать компенсационный фонд. С течением времени региональные СРО ЖКХ объединятся в центральную структуру, закрепив общие принципы на уровне федерации. У структур СРО в отрасли жилищно-коммунального хозяйства должны быть еще и особые функции. Специфика отрасли заключается в том, что жилище - это одна из основных потребностей человека и потребителями отрасли является практически все население страны. Права на комфортное жилище гарантированы Жилищным кодексом и Конституцией Российской Федерации, однако до сих пор нет механизмов, реализующих эти продекларированные права, качество жилья оставляет желать много лучшего. Представляется, что именно СРО должны навести порядок в отрасли ЖКХ. Система СРО ЖКХ призвана стать проводником и гарантом потребителя на рынке коммунальных услуг, управления недвижимостью и на рынке жилья. Во-первых, СРО ЖКХ должна стать полномочным представителем населения, т.е. потребителей коммунальных услуг. Это означает, что правила пре-

доставления коммунальных услуг согласовываются с СРО. Должны быть разработаны типовые договоры при участии СРО с поставщиками коммунальных услуг и с обслуживающими организациями. Таким образом, можно обеспечить права каждого рядового потребителя коммунальных услуг. Во-вторых, СРО должна участвовать в процессе назначения управляющей компании на объект недвижимости. Сегодня - это одна из сложнейших задач в отрасли. В новостройках образуются ТСЖ и зачастую передаются в эксплуатацию и управление дочерним компаниям застройщика. У ТСЖ нет возможности осуществлять правильный выбор управляющей компании. СРО может помочь собственникам определиться с выбором управляющей компании, а также рекомендовать администрациям лучшие управляющие компании для участия в тендере на право управления объектами недвижимости. Проведение таких тендеров, а также назначение управляющих компаний на построенные объекты обязательно должно проходить с участием СРО. В-третьих, СРО должна участвовать в исполнении функции заказчика при проектировании домов и при приемке в эксплуатацию жилых домов. Эксплуатирующие компании, приходя на объект после приемки дома, нередко обнаруживают недочеты, за которые формально застройщик не отвечает. В результате собственники вынуждены платить за переделки инженерных коммуникаций, замену оборудования и др. С целью предотвращения подобных ситуаций приемные комиссии должны иметь заключения СРО о качестве проекта, о возможности нормальной эксплуатации объекта и об отсутствии недоделок. В-четвертых, СРО сможет организовать неформальный контроль за управляющими и обслуживающими компаниями только при наличии механизма сертификации управляющих компаний (УК) в рамках СРО. Без обязательной сертификации УК ни вступать в СРО, ни тем более выполнять предписания СРО не будут. У потребителя на рынке этих услуг тоже пока нет четких ориентиров, их мог бы дать сертификат классности управляющей компании.

До сих пор не существует регламента, прописывающего применение Закона \square 315 к сфере ЖКХ, однако без принятия этих норм СРО ЖКХ станет формальной, не имеющей влияния структурой и каких-либо существенных изменений в отрасли не произойдет, а Закон \square 315 в ЖКХ не заработает. Необходимо, чтобы СРО исполняли предложенные функции, но это возможно и без принятия новых федеральных законов - на уровне органов местного самоуправления.

Если городская или областная администрация издаст постановление, в соответствии с которым к управлению жилищным фондом будут допускаться только сертифицированные управляющие компании, тогда у СРО появится возможность контроля за управляющими компаниями и роль СРО в сфере управления жилищным фондом существенно вырастет. Сертификат будет закреплять за управляющей компанией определенный уровень классности. Например, новая, недавно созданная компания имеет поначалу низкую классность - одну "звезду", а по мере "взросления" может претендовать на более высокий статус, подтверждаемый сертификатом СРО. И наоборот, получающая нарекания управляющая компания имеет шанс к понижению классности, вплоть до нуля.

Классный сертификат на управление жилищным фондом по представлению местной СРО должна выдавать СРО более высокого уровня, например, региональная. При этом необходимо сохранить финансовую и административную самостоятельность СРО.

Важными критериями при определении класса управляющей или эксплуатирующей компании являются следующие: во-первых, квалификация кадровых сотрудников управляющей компании, подтвержденная учебными центрами СРО; во-вторых, общая площадь обслуживаемых зданий и качество их обслуживания, оцениваемая по единым критериям; в-третьих, категория обслуживаемых зданий. Очевидно, что обслуживание обычного панельного пятиэтажного дома будет существенно отличаться от условий эксплуатации современного здания, с разнообразным инженерным оснащением. Все это должно быть прописано в стандартах и нормативах СРО. Однако наряду с местной спецификой должны быть и общие для всех отраслевых СРО стандарты и положения, утверждаемые государством. За основу можно взять европейский стандарт ISO 9000 и американский ВОМА. Уже пора начать их разработку.

В первую очередь для СРО в ЖКХ необходимо утвердить следующее:

- **Терминология.** До сих пор в профессиональной среде нет одинаковой трактовки сложившихся терминов. Даже законодательные акты и отраслевые инструкции дают разные толкования. Появляются и новые, не всегда однозначные термины.

- **Безопасность при управлении и эксплуатации зданий.** Здесь нормативы СРО должны опираться на законодательство, многие эксперты говорят о необходимости принятия специального закона. Эта тема тесно переплетается с

предложением о сертификации управляющих компаний.

- **Стандарты организации и качества управления и эксплуатации зданий.** Уже сегодня существуют управляющие компании, имеющие корпоративные стандарты качества уборки, технического обслуживания и т.д. Эти нормативы могли бы стать основой для стандартов СРО.

- **Квалификационный стандарт требований к специалистам и компаниям.** Профессионалы должны проходить обучение и иметь соответствующие сертификаты. Также требуется и сертификация компаний.

- **Стандарт по определению категории здания.** Этот стандарт поможет потребителю уверенно ориентироваться на рынке жилья, информировать потенциального покупателя квартиры о различных параметрах здания.

СРО должна стать помощником для потребителей, поэтому одним из первых стандартов СРО должен стать стандарт потребительских свойств жилых зданий. В целом, рынок услуг по управлению и эксплуатации жилого фонда практически не существует. Качество содержания жилых домов в стране неудовлетворительное. СРО в ЖКХ могут стать гарантом потребителя на рынке управления и эксплуатации жилья, если процесс создания системы СРО пойдет достаточно быстро и в правильном направлении, направленном на результат.

Введение обязательной сертификации управляющих компаний в рамках системы СРО представляется единственной возможностью вытеснения с рынка недобросовестных управляющих.

Так, возможно будет повторять процедуру, происходящую в строительстве. Изменения в Градостроительном кодексе способствовали скорейшему созданию саморегулируемых организаций. Вероятно, что членство в СРО будет более серьезным стимулом для честного и грамотного ведения бизнеса, нежели отменяемые лицензии. Залогом будут служить взносы в компенсационный фонд СРО и членские взносы.

Обязательность получения сертификата заставит все управляющие компании отрасли ЖКХ вступить в СРО. Закон предписывает принятие отраслевых нормативов, утверждаемых государством, и неукоснительное их соблюдение членами СРО. Компании, не обеспечивающие требуемый уровень оказания услуг, могут быть исключены из членов СРО, что означает уход из бизнеса и потерю всех вложенных средств.

Должен существовать простой и надежный механизм имущественной ответственности СРО за своих членов, что и предполагает Закон № 315. Следует расширить возможности феде-

ральных контрольных органов (государственная жилищная инспекция (ГЖИ), министерство чрезвычайных ситуаций (МЧС) и т.д.), которые сегодня вправе налагать штрафы только на нерадивые УК и их руководителей. Если надзорные органы будут иметь серьезные рычаги влияния также и на СРО, ответственную за управляющую компанию, то ситуация с коррупцией изменится.

Обязанность СРО устранять выявленные недостатки с финансированием из средств компенсационного фонда не только ломает коррупционные механизмы, но и позволит сократить реальные сроки наведения порядка на объектах недвижимости буквально до одного месяца. И действительно, компенсационный фонд есть страховая сумма, поэтому ГЖИ или МЧС должны иметь право выдавать предписание СРО на такие действия в экстренных случаях.

Ответственность СРО за последствия техногенных катастроф, предусмотренная законом и уставами СРО, и обязательная сертификация управляющих компаний сегодня являются единственной возможностью избежать или, по крайней мере, свести к минимуму вероятность чрезвычайных ситуаций.

В данной связи представляется необходимой обязательная сертификация управляющих и обслуживающих компаний, гарантирующих безопасность и минимально допустимый уровень качества обслуживания зданий.

Вместе с тем должна существовать и система добровольной сертификации с подтверждением уровня классности управляющих компаний от имени СРО. Следует заметить, что СРО могут быть разными. Это означает, что необходим единый федеральный стандарт на сертификацию и класс управляющей компании. Периодически управляющие компании должны подтверждать свою классность в обязательном порядке, заказывая исполнительным органам СРО комплексный аудит, который должен проводиться исполкомом СРО не реже чем раз в три года.

Управляющие компании более высокого уровня должны иметь в обслуживании не только большую площадь, но и здания высокой категории.

Следует вспомнить еще, что многие УК имеют в обслуживании как объекты коммерческой недвижимости, так и жилые дома. При существующей ситуации вещей им придется вступать в два или более СРО, по каждому направлению бизнеса (теплоснабжение и электроснабжение, лифтовое хозяйство, строительство). Очевидно, что некоторые положения Закона № 315 еще нуждаются в доработке. Возможно, что потребуются

отдельный закон для СРО в области эксплуатации зданий.

Управление многоквартирным домом самими собственниками - форма, несомненно, прогрессивная, но она предусматривает в первую очередь контроль над финансами и не обязывает заниматься непосредственно эксплуатацией. Эксплуатирующую и обслуживающую компании можно нанять. Таким образом, ТСЖ фактически может быть управляющей компанией, но не быть обслуживающей. Тогда ясно, что ТСЖ, использующее собственную службу эксплуатации, должно получить соответствующий сертификат СРО. И наоборот, ТСЖ, собирающее на свои счета квартплату, но нанявшее для эксплуатации специализированные организации, в СРО вступать не обязан, никакие сертификаты ему не нужны. Отсюда следует, что система СРО в ЖКХ в первую очередь призвана упорядочить деятельность компаний, эксплуатирующих жилые дома.

Стоит отметить, что последние выводы справедливы не только в сфере жилой недвижимости. Вообще говоря, владелец коммерческой недвижимости также может создать управляющую компанию, контролирующую исключительно финансовую сторону дела. Такая компания не должна иметь в своем составе технических спе-

циалистов, ответственных за нормальное функционирование и безопасность объекта. То есть изначально речь должна идти не о сертификации организаций, управляющих недвижимостью, а о сертификации компаний, занимающихся эксплуатацией зданий.

Законодательство прямо указывает на ответственность собственника объекта за риски, возникающие при его эксплуатации. Так, ТСЖ или даже не имеющие юридического лица собственники многоквартирного дома обязаны иметь в своем штате специалиста, ответственного за безопасность опасного инженерного объекта - лифта. Система СРО потенциально имеет больше возможностей для оперативной коррекции стандартов и требований в условиях быстро развивающегося общества и новых технологий. В этом заключается важнейшая роль СРО как системного фактора в отрасли.

Создание в ЖКХ системы СРО - дело, требующее глубоких научно-практических проработок. Обязательная сертификация эксплуатирующих недвижимость компаний представляется первым важным шагом на этом пути.

Процесс создания саморегулируемой организации жилищно-коммунального хозяйства включает в себя несколько этапов. На первом этапе необходимо наличие Постановления Админист-

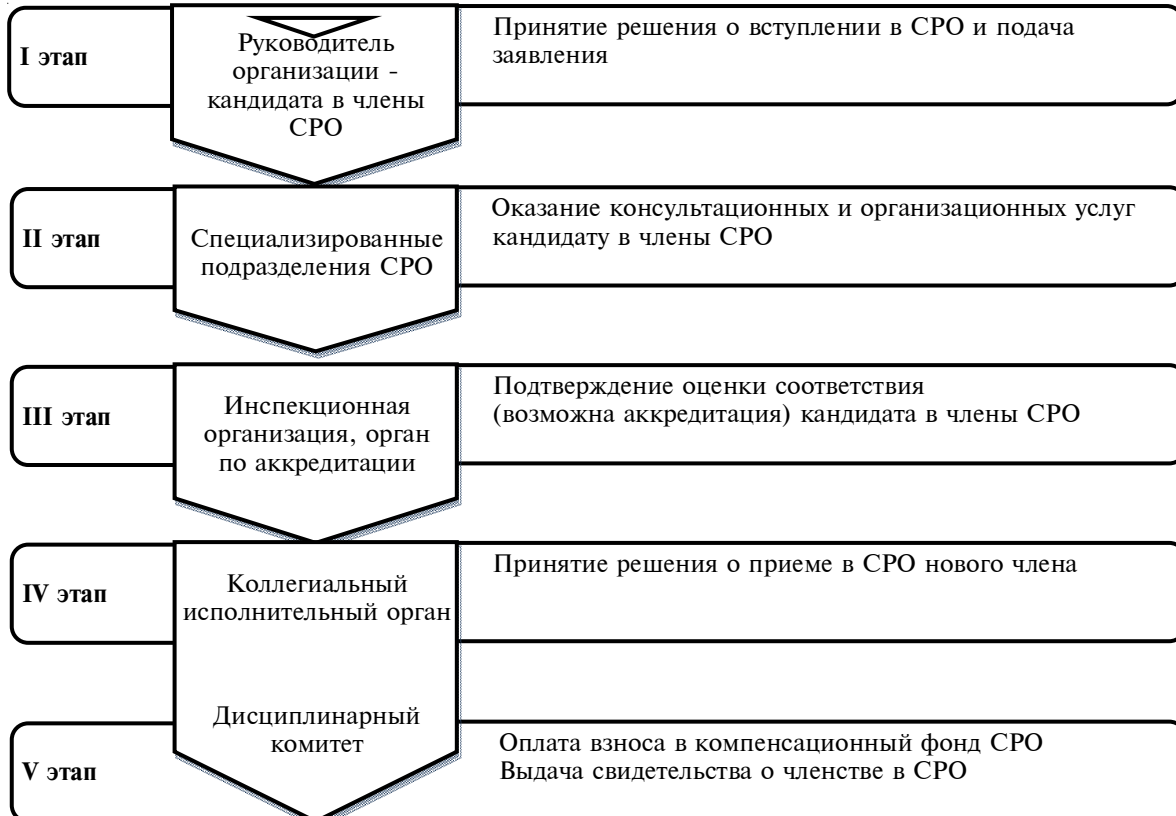


Рис. Схема вступления кандидатов в члены СРО

рации городского округа Самара “О создании на территории городского округа Самара саморегулируемой организации в сфере жилищно-коммунального хозяйства”, на втором – происходит работа по регистрации самой организации, разработке устава и положения о саморегулируемой организации, на третьем – проводится организационная работа по привлечению участников. Схема вступления участников в саморегулируемую организацию представлена на рисунке.

В настоящее время саморегулируемые организации в сфере жилищно-коммунального хозяйства – это одна из наиболее современных и практически целесообразных форм предприятий жилищно-коммунального хозяйства, способствующая не только повышению эффективности деятельности данной сферы, но и совершенствованию системы управления жилищным фондом.

1. Жилищный кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru/popular/housing>.

2. О введении в действие Жилищного кодекса РФ: федер. закон от 29 дек. 2004 г. □ 189-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/popular/housing/55_9.html.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. URL: <http://base.garant.ru/10164072>.

4. О техническом регулировании: федер. закон от 27 дек. 2002 г. □ 184-ФЗ. URL: http://antey-cdl.ucoz.ru/zakonodatestvo/feder_zakoni_RF/z_o_teh_regul.pdf.

5. О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 янв. 1996 г. □ 7-ФЗ. URL: <http://www.allotisk.ru/index.php?page=federalnye-zakony-opechatyah-organizatsij>.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федер. закон от 6 окт. 2003 г. □ 131-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>.

7. Бурков В.Н., Коргин Н.А., Новиков Д.А. Введение в теорию управления организационными системами / под ред. Д.А. Новикова. М., 2009.

8. Розенталь О. Стандартизация услуг ЖКХ // Коммунальный комплекс России. 2007. □ 10.

9. Привезенцев М.В. Повысить управляемость ЖКХ. Прототип СРО в жилищной сфере уже существует // Реформа ЖКХ. 2007. □ 5.

Поступила в редакцию 27.10.2010 г.