

# КОММЕНТАРИИ И ПРОГНОЗЫ

## ПЕРЕХОД ОТ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ К ОБЯЗАТЕЛЬНОМУ САМОРЕГУЛИРОВАНИЮ – ЭТО ЗАМЕНА ОДНОЙ ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ НА ДРУГУЮ

*В августе наиболее обсуждаемым документом в экспертном сообществе стал доклад Комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации "О регулировании деятельности по управлению жилищным фондом и усилению контроля за управляющими организациями посредством ужесточения лицензионных требований к ним либо перехода на обязательное саморегулирование деятельности лиц, осуществляющих управление жилищным фондом".*

*И это не удивительно. Управление многоквартирными домами во все времена было и остается острой темой для дискуссий. Обладая социальной направленностью, сфера жилья, с одной стороны, гарантирована защитой государства, с другой – по большей части, находится в частной собственности, порождая права и обязанности граждан, а, с третьей - является серьезным сегментом бизнеса. Такая разнонаправленность приводит к дисбалансу интересов и вынуждает к поиску решений, которые требуют всестороннего обсуждения корифеев отрасли.*

**Сегодня мы предлагаем вашему вниманию экспертное мнение Ирины Валентиновны Генцлер, директора направления "Городское хозяйство" Фонда "Институт экономики города"**

Вопрос о лицензировании или саморегулировании в первый раз широко обсуждался еще в 2010-2013 годах, когда государство столкнулась с серьезным кризисом на рынке услуг по управлению многоквартирными домами. Эксперты Института экономики города в то время выступали за развитие саморегулирования деятельности управляющих организаций, основанного на добровольном членстве в саморегулируемых объединениях участников рынка. Государство выбрало механизм лицензирования, который позволил достаточно быстро решить ряд проблем, в том числе наличие двух управляющих организаций в одном многоквартирном доме.

Сегодня уже представители бизнес-сообщества инициировали дискуссию о замене лицензирования другим механизмом - обязательным саморегулированием.

Представленный для обсуждения доклад, к сожалению, не содержит анализа ключевых проблем регулирования деятельности по управлению многоквартирными домами (далее – МКД),



поскольку не рассматривает вопрос деятельности собственников помещений по управлению принадлежащим им общим имуществом в МКД, их ответственности за его надлежащее состояние. Между тем, именно особенности законодательного регулирования вопросов управления МКД привели к дисбалансу прав, обязанностей и ответственности собственников и организации, привлеченной по договору управления МКД. Без решения этой ключевой проблемы, на мой взгляд, невозможно обеспечить надлежащее состояние общего имущества в МКД только путем усиления давления на управляющие организации.

Фактически, доклад посвящен обсуждению только механизмов допуска управляющих организаций на рынок и удаления их с рынка – лицензирование или обязательное саморегулирование (СРО). Сценарий 3, заключающийся в передаче в управление всех МКД субъекта Российской Федерации региональному государственному оператору с одновременным упразднением института лицензирования деятельности управляющих организаций, как и самих управляющих организаций, вряд ли можно рассматривать как возможную альтернативу первым двум механизмам, поскольку для такого сценария нет никакой объективной основы. Ситуация с управлением МКД не настолько катастрофична, как это было с капитальным ремонтом МКД, когда в течение многих лет новые собственники жилья не принимали решений и не осуществляли капитальный ремонт своих МКД, что привело к значительному ухудшению многоквартирного жилищного фонда, поэтому государство приняло решение о централизованной обязательной системе организации капитального ремонта. Но эта система капитального ремонта кроме регионального оператора имеет альтернативу – специальный счет. Почему же тогда сценарий «региональный оператор по управлению МКД» не предполагает альтернатив?

Как следует из статистики, приведенной в докладе, без управления осталось не более 4% МКД (включая те, по которым нет информации). Таким образом, у государства нет необходимости брать на себя управление частным жилищным фондом. Тем не менее, поскольку проблема «брошенных» МКД все же существует, потому что при существующем регулировании для управляющих организаций управление такими домами сопровождается высокими рисками штрафов и потерей

лицензии, считаю, что независимо от того, какой сценарий допуска управляющих организаций на рынок – лицензирование или обязательное саморегулирование, будет выбран, целесообразно рассмотреть вопрос о создании на региональном уровне гарантирующей управляющей организации для управления многоквартирными домами, от которых отказались частные управляющие организации и (или) собственники помещений в МКД не выбрали или не смогли реализовать выбранный способ управления МКД.

Преимуществом системы лицензирования (сценарий 1) является то, что это государственная система, которая дает возможность собственникам жилья апеллировать к государственному органу как к способу защиты своих интересов (поскольку экономические способы в настоящее время собственникам не доступны). СРО не будет восприниматься собственниками жилья в таком качестве, потому что СРО – объединение управляющих организаций. СРО и создается для представления и защиты интересов своих членов.

Существующая система лицензирования имеет существенные недостатки, далеко не все из которых представлены в докладе. Например, не отмечено, что лицензия дает право управлять конкретными МКД, а не право осуществлять данный вид профессиональной деятельности. Основным недостатком – формальная система оценки профессиональных компетенций соискателя лицензии (квалификационный аттестат требуется только для директора управляющей организации и выдается по результатам теста). Но этот недостаток может быть исправлен, если установить требование к количеству квалифицированных специалистов организации в зависимости от площади жилищного фонда, которым планирует управлять соискатель лицензии, а сама оценка квалификации будет осуществляться не путем тестирования, а в уже существующей системе независимой оценки квалификации. Кроме того, в системе лицензирования и лицензионного контроля могут быть предусмотрены те же механизмы, которые в докладе указаны как преимущества обязательного саморегулирования – профилактически-предупредительные мероприятия, третейские суды, комиссии по разрешению споров с участием представителей собственников и управляющих организаций. Административная реформа предусматривает

усиление работы контрольно-надзорных органов по профилактике и предупреждению нарушений.

В докладе рассматриваются механизмы удаления управляющей организации с рынка только как действие «сверху» - государством в лице лицензионного органа (по решению суда) либо СРО путем исключения из членов СРО, вместо ухода с рынка организации по причине того, что к ней перестали обращаться собственники-заказчики в связи с публичной информацией о несоответствии ее услуг стандартам, выявленным нарушениям, низкой оценкой потребителями услуг (через систему рейтингов). Такая система потери заказов в значительно большей степени соответствует рыночным отношениям, чем принудительное удаление. В докладе как недостаток системы лицензирования отмечается, что лишение лицензии возможно только по решению суда и требует не менее года. На мой взгляд, необходимость судебного разбирательства лучше защищает права и интересы управляющей организации, чем исключение из членов СРО. Необходимый для этого годичный срок не представляется чрезмерным. Вопрос о том, чем именно будет руководствоваться СРО, принимая решение об исключении управляющей организации из своих членов, в настоящее время не проработан, соответственно, насколько объективным будет такое решение, не ясно. Представляется, что решение об исключении индивидуального предпринимателя или организации малого бизнеса будет приниматься легче, чем исключение организации с большим количеством МКД в управлении. Иначе говоря, есть риски «выдавливания» с рынка малого бизнеса и сокращение числа управляющих организаций в городе (регионе), негласного распределения жилищного фонда между немногочисленными крупными управляющими организациями. Концентрация рынка – это риски сговора между основными игроками, в том числе по размеру платы за оказываемые услуги – это уменьшение возможностей выбора для собственников помещений в МКД.

Переход от лицензирования к обязательному саморегулированию – это замена одной принудительной системы на другую. Достаточно общее описание в докладе сценария 2 позволяет заметить сходство предлагаемого механизма обязательного саморегулирования в управлении МКД с обязательным саморегулированием в

строительстве. При этом необходимо принимать во внимание, что в строительстве и в советское время было лицензирование, поскольку это сфера, в которой существуют высокие риски из-за непрофессионально выполняемых работ. Управление жилищным фондом до 2014 года не лицензировалось. В советский период лицензировалась деятельность по технической эксплуатации и ремонту инженерных систем зданий. И это было обосновано. Такое лицензирование или обязательное саморегулирование в настоящее время отсутствует и в докладе не предлагается. Между тем, именно от качества выполнения работ по техническому обслуживанию и текущему ремонту зависит состояние общего имущества в МКД.

Лицензирование УО вводилось как механизм наведения порядка и «удаления с рынка». И с задачей наведения порядка лицензирование справилось. В отношении удаления с рынка УО за необеспечение надлежащего содержания МКД, то это возможно и при лицензировании, и при обязательном саморегулировании. Только удаление вовсе не гарантирует обеспечение надлежащего состояния МКД. Для этого нужно, чтобы у управляющих организаций был необходимый объем средств и достаточно времени для постепенного (а не одномоментного) приведения МКД в требуемое состояние. Если обязательное СРО, как предполагается, будет использовать более жесткие критерии и оперативные процедуры лишения членства, чем отзыв лицензии, это может привести к увеличению количества «брошенных» бизнесом домов.

Ужесточение требований к управляющим организациям, хоть в системе лицензирования, хоть при обязательном саморегулировании, не приведет к достижению целевого результата – улучшения состояния МКД, без одновременного введения требований и повышения ответственности второй стороны договора управления – собственников помещений в МКД.

И последний аргумент в пользу лицензирования. Это система не затратная для управляющих организаций, а значит, и для собственников жилья. Обязательное саморегулирование по образцу строительных СРО – это создание административно-централизованной двухуровневой системы (регионально-федеральной), расходы по функционированию которой будут нести управляющие

организации, а в конечном итоге – собственники жилья.

Необходимость модели обязательного СРО не очевидна. В докладе отмечается, что большинство управляющих организаций участвуют в деятельности региональных профильных некоммерческих организаций или саморегулируемых организаций в сфере управления жилой недвижимостью, которых в субъектах Российской Федерации насчитывается более 170. Кроме того, как показали опросы, доля граждан, которых устраивает качество жилищно-коммунальных услуг, в 2019 году увеличилась до 60% в сравнении с 39% в 2010 году. Таким образом, существующая ситуация в сфере управления МКД не такова, чтобы требовались кардинальные изменения.

Сегодня при наличии добровольных и хорошо работающих СРО нет никаких препятствий для решения тех задач, которые предполагается возложить на обязательные СРО.

По моему мнению, прогрессивным сценарием является не переход от лицензирования к обязательному саморегулированию, а отказ от лицензирования и переход к добровольному саморегулированию (как во многих других странах). Но, по-видимому, к такому переходу рынок не готов. Поэтому целесообразно рассмотреть сценарий постепенного перехода от существующей системы допуска на рынок (лицензирование) к добровольному саморегулированию. При этом необходимо не ужесточать систему лицензирования, а наоборот, устранить очевидные недостатки, прежде всего связанные с оценкой профессиональной квалификации управляющих. В этом

огромную роль могут сыграть уже существующие добровольные СРО, которые сформулируют квалификационные требования к специалистам по управлению МКД, требования к организации, претендующей на получение лицензии. Профессиональные объединения будут вносить свой вклад в разработку обучающих программ и стать участниками системы оценки профессиональной квалификации. Заключение СРО, содержащее оценку деятельности уже работающих на рынке организаций может учитываться при определении срока действия и другие ограничения лицензии, и т.д. Постепенно именно оценка СРО станет самым важным аргументом для собственников жилья при выборе управляющей организации для своего дома.

### ПРЕДЛОЖЕНИЯ:

1. Рассматривать лицензирование в качестве базового способа влияния государства на рынок управления МКД. При этом необходим комплексный подход к изменению правил лицензирования и лицензионных требований, прежде всего, с точки зрения их выполнимости, а также гарантирования, что этой деятельностью занимаются квалифицированные люди, что безусловно необходимо для повышения качества управления многоквартирными домами.
2. Повысить роль существующих добровольных СРО в оценке соответствия соискателей лицензии и деятельности управляющих организаций лицензионным требованиям (придать правовой статус партнерству органов государственного жилищного надзора и региональных СРО, по типу ГЧП).

В докладе указано, что основной целью трансформации сферы управления жилищным фондом является формирование прозрачного рынка, состоящего из профессиональных добросовестных участников, деятельность которых направлена на сохранение технического состояния многоквартирных домов, продление их жизненного цикла, повышение качества жизни граждан. Для ее реализации необходимо решить следующие задачи:

- повышение инвестиционной привлекательности сферы управления МКД;
- формирование баланса прав и обязанностей собственников помещений и УО;
- повышение качества предоставляемых ЖКУ;
- повышение доступности и удобства процедур проведения ОСС;
- совершенствование системы допуска на рынок управления МКД;
- совершенствование системы контроля и надзора;
- формирование системы государственного учета технического состояния МКД.