



# Повышение платежной дисциплины

## Прямые договоры на поставку ресурсов в МКД

Вступившим в силу Федеральным законом от 29.06.2015 № 176-ФЗ планировалось внести изменения в Жилищный кодекс и отдельные законодательные акты, направленные на улучшение платежной дисциплины со стороны как исполнителей коммунальных услуг, так и потребителей этих услуг, повышение взаимной ответственности всех участников отношений. Однако положения об увеличении размеров пени для потребителей, которые несвоевременно или не полностью вносят плату за жилищные и коммунальные услуги, ограничения оборота жилых помещений, собственники которых нарушают платежную дисциплину, из законопроекта № 500410-6 были исключены как недостаточно проработанные. При этом в настоящее время Комитет Государственной Думы по энергетике готовит к рассмотрению во втором чтении законопроект № 348213-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов», ст. 3 которого предполагает внесение изменений в ч. 14 ст. 155 ЖК РФ, предусматривающих увеличение пени за несвоевременную и (или) неполную оплату коммунальных платежей. Этот законопроект направлен на укрепление платежной дисциплины таких потребителей, как управляющие организации (УО), ТСЖ, ЖСК, собственники помещений в многоквартирном доме (МКД).

Представляется, что данный законопроект неправильно сориентирован, только на некие карательные внешние меры воздействия на должников, и не учитывает того, что добросовестные собственники помещений в МКД как плательщики – тоже важные участники этих отношений. На наш взгляд, законодателю было бы правильно ориентировать органы государственной власти на содействие активному участию собственников в повышении платежной дисциплины при оплате стоимости жилищных и коммунальных услуг (КУ). И эти участники отношений в состоянии влиять на должников.



**Д.П. Гордеев,**  
ведущий  
юрисконсульт  
направления  
«Городское хозяйство»  
Фонда «Институт  
экономики города»



Недостатки предлагаемых изменений:

- неадекватный рост «законной неустойки» (пени) с  $\frac{1}{300}$  до  $\frac{1}{130}$  ставки ЦБ РФ не приведет к уменьшению уровня неоплаты и повлечет рост социальной напряженности;
- нет прозрачных отношений нанимателей жилых помещений государственного и муниципального фондов с УО и ТСЖ по оплате жилищных и коммунальных услуг. Согласно положениям разделов III и VIII ЖК РФ договоры о предоставлении коммунальных услуг в отношении жилых помещений государственного и муниципального жилищного фонда должны заключать их собственники: Российская Федерация, субъект РФ и муниципальные образования. Однако по договору соцнайма, утвержденному постановлением Правительства РФ, и в соответствии с п. 5 ч. 3 ст. 67 ЖК РФ и ст. 153 ЖК РФ у нанимателя есть обязанность по внесению платы за жилищные и коммунальные услуги РСО, УО или ТСЖ, хотя между ними нет прямых договоров;
- предлагается скудный перечень мер по стимулированию оплаты КУ;
- не учтена этапность оплаты КУ: собственники – УО – РСО;
- не учтена проблема перерегистрации ТСЖ в ТСН;
- не учтен различный срок возникновения обязанностей по уплате пени для собственников жилых и нежилых помещений и др.

Представители части РСО видят решение проблемы неплатежей главным образом в изменении схемы обязательств по предоставлению КУ в виде перехода на прямые договоры собственников помещений с РСО при участии УО в качестве посредников-агентов.

На наш взгляд, предложенная нам Комитетом по энергетике схема (рис. 1), предусматривающая прямые договорные отноше-

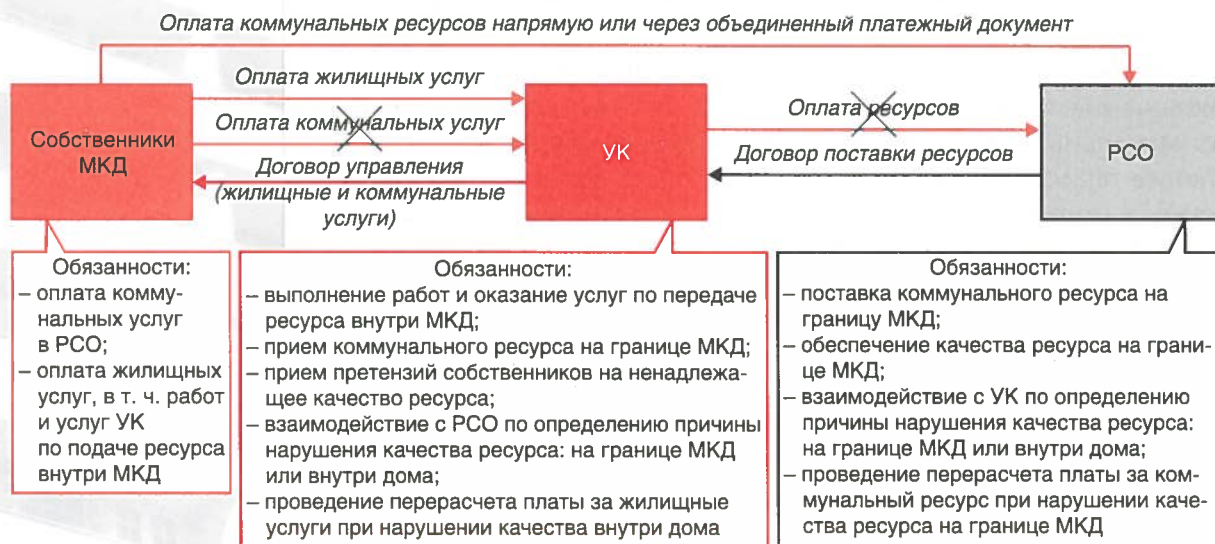


Рис. 1. Предложенная схема оплаты КУ напрямую РСО



ния между собственниками и РСО, недостаточно проработана. Она направлена на решение только одной проблемы: увода платы за КУ небольшой частью УО. До недавнего времени такие прямые договоры были возможны только при непосредственном управлении. При попустительстве органов государственного жилищного надзора и прокуратуры данное требование много лет игнорировалось. В части 17 ст. 12 Федерального закона от 29.06.2015 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» легализованы ранее заключенные прямые договоры в отношении предоставления КУ между собственниками помещений в МКД и РСО. А частью 18 ст. 12 указанного закона разрешено в таких домах сохранять прямые договоры даже в случае заключения новых договоров управления МКД. Это уже слом существующей системы обязательств при способе управления МКД УО.

Непосредственному управлению в Жилищном кодексе посвящена маленькая статья, в которой даже не указаны существенные условия договоров по содержанию и ремонту общего имущества и предоставления КУ. Но эта схема содержит очень серьезный изъян. Она предполагает, что РСО, являясь исполнителем КУ, продает КУ потребителю на вводе в дом. А это приводит к тому, что РСО, будучи исполнителем КУ, не является ответственным за их качество в точке потребления. Для гражданина – это его квартира, лестничная площадка, лифт, это кран, из которого льется вода, это температура воздуха в помещении.

Лукавство этой схемы заключается вот в чем. Сегодня при способе управления УО этот исполнитель отвечает за весь комплекс предоставляемых жилищных и коммунальных услуг (ЖКУ). Для этого УО как абонент покупает у РСО все коммунальные ресурсы на вводе в дом и отвечает за качество КУ именно в точке потребления. Поэтому неверно называть УО прокладкой между РСО и потребителями в МКД. УО осуществляет контроль качества входящих в дом коммунальных ресурсов, снижение размера платы при нарушении качества, ведет претензионную работу с РСО, учет ресурсов, изменение их качества путем содержания и ремонта внутридомовых инженерных систем и др.

По предложенной схеме предполагается, чтобы УО уже не была бы абонентом РСО и заключались бы прямые договоры между собственниками и РСО. Возможно, в них будут участвовать агенты, но агенты не являются стороной договора, они просто представители, которые помогают заключить договор. Продавая КУ собственно ресурсы (воду, энергию, газ) на вводе в дом, РСО заканчивает свою функцию на этом. В предложенной схеме УО отвечает за транспортировку коммунального ресурса до квартиры. И УО, не будучи исполнителем КУ, тем не менее продолжает

УО осуществляет контроль качества входящих в дом коммунальных ресурсов, снижение размера платы при нарушении качества, ведет претензионную работу с РСО, учет ресурсов, изменение их качества путем содержания и ремонта внутридомовых инженерных систем и др.



отвечать за их качество. При разработке Жилищного кодекса в 2004 г. и позднее, при принятии Правил предоставления коммунальных услуг, в них заложили очень важный принцип: при способе управления МКД УО одно лицо должно отвечать за КУ в точке потребления и за содержание внутридомовых инженерных систем, с помощью которых ресурс доходит до точки потребления. Когда разрывается эта логическая связь, этот очень важный принцип, сразу возникает проблема (таблица). При предложенной Комитетом по энергетике схеме и переходе на прямые договорные отношения собственников помещений и РСО, а также на прямую схему платежей УО остается фактически все тем же исполнителем КУ, но у нее забирается денежный поток. Вот в этом заключается лукавство. Причем представители РСО подтверждают, что они не хотят даже с привлечением сторонних организаций отвечать перед потребителем и за воду, и за подкачивающий насос, который подает эту воду на 17-й этаж. Они не хотят отвечать за то, что происходит в доме.

Многие УО не хотят отвечать за предоставление КУ, поскольку недоплаты собственников помещений при слабом арсенале мер воздействия на должников влекут для них необходимость использовать для расчетов с РСО часть платы за содержание жилого помещения. Но их ответственность за качество КУ планируется оставить независимо от того, что УО не будут исполнителями КУ.

В предложенной схеме УО отвечает за транспортировку коммунального ресурса до квартиры. И УО, не будучи исполнителем КУ, тем не менее продолжает отвечать за их качество.

### Недостатки предложенной схемы перехода на прямые договоры

Изменение функции РСО	Изменение функции УО (ТСЖ)
РСО, являясь исполнителем КУ, не отвечает за качество КУ в точке потребления	УО или ТСЖ, не являясь исполнителем КУ, отвечает за качество КУ в точке потребления
Выхолащивается понятие «коммунальная услуга» как «осуществление деятельности исполнителя по подаче потребителям коммунального ресурса»	Понятие «коммунальная услуга» фактически заменено на ресурсоснабжение
РСО не в состоянии отвечать за часть параметров качества КУ на вводе в дом	Не РСО, являющаяся исполнителем КУ, а УО или ТСЖ должны отвечать за качество отопления (+18 °С) в квартирах

### Расчетные центры

Переход на расчеты за КУ через единые информационные расчетные центры (ЕИРЦ) усиленно предлагаются региональными властями. Вне всякого сомнения, нецелесообразно вводить очередную монополию в ситуации, когда существует достаточно



разветвленная система разных способов начисления платежей: муниципальные расчетные центры (РЦ), городские частные РЦ.

Есть регионы, например Московская область, в которых достаточно серьезно продавливаются услуги ООО «Московский областной единый информационный расчетный центр». Но нельзя законодательно запретить или ограничить конкуренцию на этом рынке. Есть УО, ТСЖ, которые не хотят никому поручать начисление платежей и правомерно делают это самостоятельно и хорошо на основании договоров управления и решений общих собраний членов ТСЖ.

Целью введения расчетов через ЕИРЦ называется решение проблемы увода УО платежей за КУ, борьба с неплатежами. Сейчас неплатежи УО составляют примерно 10%. ЕИРЦ как платежный агент может осуществлять прием только безналичных платежей на свой специальный счет, чтобы перечислить их на специальный счет поставщика\* (УО, ТСЖ, ЖСК), чтобы тот уже самостоятельно перечислял платежи на свой расчетный счет с целью расщепления по своим кредиторам. При привлечении ЕИРЦ практически всегда возникает проблема монополии оператора на базу данных потребителей, которому она не принадлежит. Кроме того, введение монополии регионального оператора расчетов не решит проблемы неплатежей, недобора и небалансов.

Институт экономики города предлагает иную схему расчетов за ЖКУ.

Необходимо обеспечить возможность совместного несения собственниками помещений общих расходов и права распоряжаться общими средствами, контролировать их использование путем перехода от системы разрозненной оплаты по отдельности каждым собственником помещений лицам, управляющим МКД, к внесению платежей за ЖКУ на специальный целевой счет (СЦС). Характеристики СЦС по оплате ЖКУ:

- открывается при любом способе управления МКД;
- предназначен для финансирования ежемесячной полной и своевременной оплаты фактически потребленных ЖКУ поставщикам;
- собственниками средств являются собственники помещений в МКД (по типу специального счета для формирования фонда ремонта дома);
- номинальный владелец – лицо, уполномоченное собственниками помещений;
- распоряжение владельцу счета на перечисление платежей за ЖКУ дают представители совета МКД при условии реального выполнения и надлежащего качества ЖКУ.

\* См.: Ломтев Г.А. Справедливые условия договора управления // Управление многоквартирным домом. 2015. № 6. С. 62.

Необходимо обеспечить возможность совместного несения собственниками помещений общих расходов и права распоряжаться общими средствами, контролировать их использование, осуществляя перечисление платежей на СЦС.



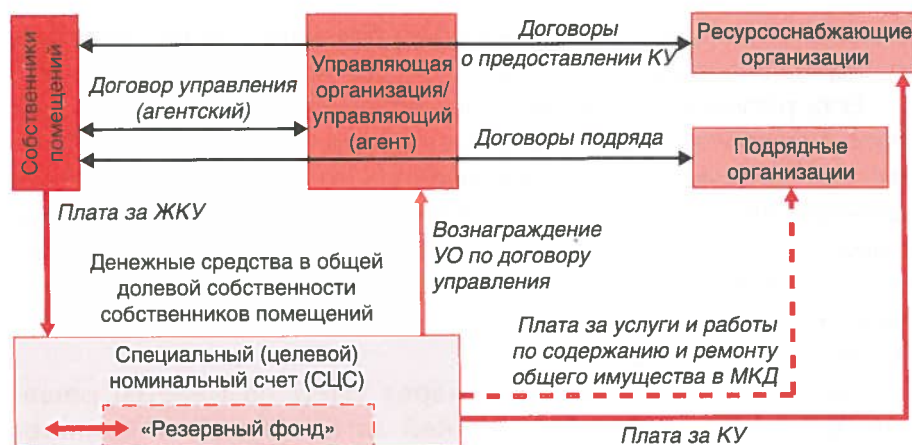


Рис. 2. Предлагаемая Институтом экономики города схема расчетов, при которой УО – агент и самостоятельно не выполняет работы и услуги по содержанию и ремонту общего имущества МКД, привлекая подрядчиков

Вариант 1. При сохранении ответственности УО за КУ (**УО – абонент**) использовать **номинальный счет**, бенефициарами платежей за КУ (собственниками поступивших средств) на котором будут РСО, а номинальным владельцем УО.

Вариант 2. При изменении ответственности УО за КУ (**УО – агент**) использовать **специальный целевой счет (СЦС)**, бенефициарами которого будут собственники, а номинальным владельцем УО (рис. 2).

Мы предлагаем схему договорных отношений, не отказываясь от ответственности УО за комплекс ЖКУ. Понимая, что есть определенный тренд перехода на прямые договоры, мы предложили несколько изменить роль агента. При этом УО надо предоставить право контроля за начислением платежей, не отдавая это на откуп РСО. Но, самое главное, надо ввести принцип, при котором все платежи собственников за ЖКУ поступают на некий специальный целевой счет (СЦС).

Есть уже прецедент – это специальные счета по оплате взносов на капитальный ремонт для формирования фонда капитального ремонта. Владелец счета УО в зависимости от способа управления домом в соответствии с решением правления ТСЖ или совета дома дает указание банку на перечисление средств ресурсоснабжающим и подрядным организациям только при выполнении ими всех параметров качества ЖКУ. Этот СЦС может использоваться также для формирования на нем некоего резервного фонда, прецедент которого есть во многих ТСЖ и ЖСК. Когда идет некая переплата, формируется резервный фонд, за счет которого могут гаситься долги, а при возвращении средств должников резервный фонд пополняется.



Реализация предложенного варианта существенно улучшит платежную дисциплину, обеспечит повышение активности собственников помещений. Использование СЦС:

- обеспечит осознание собственниками помещений в МКД возможности влиять консолидированными платежами на улучшение качества состояния дома и качество КУ;
- исключит перекрестное субсидирование потребителями жилищных услуг в одних домах потребителей в других домах;
- позволит оплачивать только реально выполненные услуги и работы;
- будет способствовать формированию размера платы, соответствующего необходимым затратам в доме;
- позволит формировать резервный фонд дома при любом способе управления МКД.

Есть и другие способы воздействия.

В Российской Федерации несколько десятилетий в потребительских жилищных и жилищно-строительных кооперативах на основании положений ст. 123.3 (ранее п. 4 ст. 218) ГК РФ используется механизм ответственности членов таких кооперативов за возмещение убытков путем внесения дополнительных взносов и установления особого порядка воздействия на тех, кто такую обязанность не выполнил или выполнил не полностью. Внесение дополнительных взносов обеспечивает полную и своевременную оплату объединением собственников общих расходов на управление, содержание и ремонт общего имущества в МКД.

Необходимо использовать этот опыт и распространить на собственников помещений во всех домах независимо от способа управления процедуру солидарной субсидиарной ответственности по дополнительным платежам (взносам) по общим обязательствам.

Что происходит, если в доме есть должники? При неполной оплате всеми собственниками ЖКУ отсутствие данного механизма приводит к невозможности своевременного и качественного выполнения УО и ТСЖ всех необходимых работ. При этом лица, управляющие МКД, вынуждены отказаться от выполнения части работ или перенести их выполнение на неопределенное время. При неоплате ЖКУ частью собственников добросовестные собственники помещений все равно:

- получают некачественный результат управления, содержания и ремонта общего имущества в МКД;
- переплачивают за соседей-должников.

На основании внесенных в Жилищный кодекс изменений предлагается установить, что в случае возникновения у сообщества (объединения) собственников потребности финансирования дополнительных расходов по решению общего собрания собственников помещений все собственники помещений должны произвести

Все собственники помещений в МКД в соответствии с принадлежащими им долями (пропорционально площадям принадлежащих им помещений) должны внести дополнительные взносы на СЦС.



дополнительные платежи на СЦС. Это могут быть, в частности, затраты на непредвиденный (аварийный) ремонт общего имущества МКД при недостаточности текущих платежей, невозможность расплатиться с подрядчиками, а также с РСО. При этом все собственники помещений в МКД в соответствии с принадлежащими им долями (пропорционально площадям принадлежащих им помещений) должны внести дополнительные взносы. Те собственники, которые добросовестно внесли дополнительную плату, свою обязанность выполнили. Воздействие предложенного положения направлено только на собственников-должников: «собственники солидарно несут субсидиарную ответственность по оплате совместных обязательств в пределах невнесенных платежей (взносов) каждого собственника». Кредиторы ЖСК, ТСЖ и УО при введении данного правила смогут потребовать напрямую с должников суммы причитающегося им долга, но не более общего размера начисленного конкретному собственнику дополнительного платежа (взноса).

Предложенная система обязательств по аналогии со ст. 123.3 ГК РФ напоминает резервный фонд ТСЖ. Такой резервный фонд можно будет использовать в установленном общим собранием собственников помещений порядке и при способах управления МКД УО и непосредственном управлении собственниками помещений.

Неустрашимый никакими методами недосбор платы за КУ можно учитывать в плате за содержание и ремонт, поступающей в резервный фонд на СЦС либо в тарифах на воду, энергию, газ. Эти предложения не раз были озвучены, и их рано отвергать.

### Предложения по минимизации рисков недобора средств за КУ

Представляется очень важным, кроме мер воздействия на должников за ЖКУ, со стороны УО и РСО предоставить коллективам собственников помещений в МКД права и установить процедуры привлечения хронических должников к ответственности за уклонение от участия в общих расходах по содержанию и ремонту общего имущества. У собственников помещений должна быть возможность предупредить собственника, который неоднократно нарушает свои обязанности перед другими собственниками (в первую очередь в отношении общих расходов, невыполнение которой приводит к снижению качества состояния общего имущества в МКД и комфорта проживания в доме, а также не соблюдающего правила проживания в доме и нарушающего права соседей), о том, что они не считают возможным его пребывание в объединении собственников. Такое решение должно быть

Неустрашимый никакими методами недосбор платы за КУ можно учитывать в плате за содержание и ремонт, поступающей в резервный фонд на СЦС либо в тарифах на воду, энергию, газ.





не обязанностью, а правом собственников. При необходимости такое решение должно приниматься большинством собственников, обладающих не менее чем половиной голосов. Если после принятия такого решения собственник-нарушитель не отчуждает свое жилое помещение в счет уплаты долгов, то по иску любого собственника МКД на основании решения суда помещение должника выставляется на торги.

Такая практика есть в европейских странах, странах Восточной Европы и Прибалтике. Это цивилизованный подход. В Эстонии, например, такая возможность установлена законом. При этом сам факт наличия подобной меры подстегивает собственников добросовестно выполнять свои платежные обязательства настолько, что не то что массово, а совсем не возникает необходимости применять это положение. Наше сегодняшнее регулирование предусматривает возможность получения адресных субсидий на оплату ЖКУ в зависимости от уровня доходов домохозяйства и реальной потребности в социальной поддержке. А предложенная мера защищает добросовестное большинство собственников.

Собственники помещений МКД как бы отторгают должника из своего коллектива. Данная мера не только призвана повысить платежную дисциплину, но в первую очередь призвана оказать сплачивающее влияние на формирование коллектива собственников при несении общих расходов на управление, содержание и ремонт общего имущества в МКД.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 № 11-П указано на соответствие Конституции возможности принудительного отчуждения даже единственного жилья для погашения долгов за счет стоимости реализуемого жилого помещения при сохранении у должника возможности приобрести другое жилье. Конституционный Суд РФ дал законодателю задание установить такую процедуру и внести необходимые изменения в ст. 446 Гражданского процессуального кодекса РФ. Данное задание еще не выполнено, что существенно ослабляет психологическое воздействие на должников, потворствуя распространению порочной практики несвоевременной и неполной оплаты ЖКУ.

### Предложения по решению проблемы небаланса

Для решения проблемы небаланса следует осуществить поэтапный переход к автоматизированным системам учета (АСУ) объемов потребления воды, энергии, газа. Необходимо принять нормы, устанавливающие правовой запрет проектирования

Отторжение должника от коллектива призвано не только повысить платежную дисциплину, но в первую очередь оказать сплачивающее влияние на формирование коллектива собственников при несении общих расходов на управление, содержание и ремонт общего имущества в МКД.



(например, с 2016 г.) и ввода в эксплуатацию МКД (например, с 2020 г.) без автоматизированных систем учета потребленной холодной и горячей воды, электрической и тепловой энергии. Требование о наличии АСУ следует предусмотреть в СНиП для проектирования МКД.

Одновременно необходимо установить срок признания средствами измерения только таких устанавливаемых в МКД общедомовых (коллективных) и индивидуальных (квартирных) приборов учета потребления холодной и горячей воды, электрической и тепловой энергии, которые могут быть интегрированы в АСУ потребленных ресурсов. При этом необходимо исключить из государственного реестра средств измерений таких устанавливаемых в МКД технических средств, которые не могут быть интегрированы в АСУ потребленных ресурсов.

Для перехода на АСУ потребленных в домах коммунальных ресурсов необходимо установить обязательность поэтапной замены установленных в МКД общедомовых (коллективных) и индивидуальных (квартирных) приборов учета на те, которые могут быть интегрированы в АСУ потребленных ресурсов при проведении комплексных капитальных ремонтов общего имущества собственников помещений в МКД и выборочных капитальных ремонтов внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, водоснабжения. Поскольку все (коллективные и индивидуальные) приборы учета в составе АСУ необходимы для использования в интересах всех помещений в доме, то все они должны быть элементами общего имущества МКД или, возможно, их даже следует отнести к собственности РСО (это следует обсуждать). Такая смена собственника указанного имущества хотя и непростая юридическая задача, но, как представляется, решаемая.

Плата за коммунальные ресурсы на общедомовые нужды (ОДН) должна производиться по факту потребления. То есть следует ввести необходимость измерения таких объемов отдельными приборами учета для ОДН. При этом необходимо прекратить порочную практику расчета ресурсопотребления на ОДН как разность объема потребления по показаниям коллективного прибора и суммы показаний индивидуальных приборов и объема потребленного ресурса, рассчитанного по нормативу потребления для помещений, не оснащенных индивидуальными приборами.

Правительству и законодателю не следует торопиться принимать поверхностные решения. Многие возможные варианты мер по повышению платежной дисциплины требуют публичного обсуждения и комплексного решения.

