

**Рекомендации
парламентских слушаний
«проблемы неплатежей и задолженности в жилищно-коммунальном
хозяйстве: пути решения (законодательные аспекты)»**

5 ноября 2013 года

**Организатор:
Комитет Государственной Думы по жилищной политике
и жилищно-коммунальному хозяйству**

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, представителей научного и экспертного сообщества, а также других общественных объединений, обсуждение проблем неплатежей и задолженности в жилищно-коммунальном хозяйстве, участники Парламентских слушаний отмечают следующее.

Общая дебиторская задолженность всех потребителей перед предприятиями жилищно-коммунального комплекса в течение 2013 г. имеет следующие показатели:

на 1 января 2013 г. – 467,6 млрд. руб.;

на 1 апреля 2013 г. – 524,8 млрд. руб.;

на 1 сентября 2013 г. – 390,6 млрд. руб..

При этом наблюдается рост указанной дебиторской задолженности к итоговым показателям 2011 года на 36,8%.

Наибольшая задолженность всех категорий потребителей перед ресурсоснабжающими организациями в разрезе энергетических ресурсов в целом по Российской Федерации приходится на отопление и достигает 47,1%.

На сегодняшний день, несмотря на ряд принятых решений, сохраняется постоянная угроза кризиса взаимных неплатежей между поставщиками топливных и энергетических ресурсов, теплоснабжающими организациями, организациями, осуществляющими холодное водоснабжение и (или) водоотведение, организациями, осуществляющими горячее водоснабжение,

газоснабжающими организациями, субъектами электроэнергетики – исполнителями коммунальных услуг и потребителями коммунальных услуг – потребителями электрической энергии, потребителями тепловой энергии, потребителями газа, абонентами водоснабжения и (или) водоотведения, и формируются серьезные объемы задолженностей (не менее 30% от общего объема поставленного или потребленного топливно-энергетического ресурса). При этом основной объем данной задолженности из подлежащей взысканию и реальному погашению перерастает в безнадежную к получению.

Такая ситуация является одним из наиболее серьезных дестабилизирующих факторов в деятельности поставщиков энергетических ресурсов и исполнителей коммунальных услуг, оказывающих влияние на их финансовую устойчивость.

Совокупность правовых норм, регулирующих гражданско-правовые отношения между поставщиками топливно-энергетических ресурсов, теплоснабжающими организациями, организациями, осуществляющими холодное водоснабжение и (или) водоотведение, организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, газоснабжающими организациями, субъектами электроэнергетики – исполнителями коммунальных услуг и потребителями коммунальных услуг – потребителями электрической энергии, потребителями тепловой энергии, потребителями газа, и абонентами водоснабжения и (или) водоотведения, в настоящее время характеризуется недостаточной проработанностью, эффективностью и фрагментарностью, что способствует росту неплатежей и задолженности.

К основным категориям должников относятся следующие типы организаций:

«неотключаемые» потребители топливных и энергетических ресурсов;
организации – потребители энергетических ресурсов для производства тепловой энергии, предоставления услуг горячего и холодного водоснабжения и услуг водоотведения, реализуемых конечным потребителям;
организации, осуществляющие свою деятельность на арендованном

государственном и муниципальном имуществе, используемом в процессе производства энергетических ресурсов;

управляющие организации, товарищества собственников жилья, население.

Несовершенство действующей системы расчетов за коммунальные услуги выражается, прежде всего, в том, что данная система не позволяет предотвращать возникновение задолженности или не допускать ее накопления в размерах, существенно превышающих месячное потребление энергетических ресурсов.

В качестве одной из основных причин, способствующих этому, можно назвать наличие достаточно большого количества потребителей коммунальных услуг, по отношению к которым действующим законодательством существенно ограничена возможность применения мер ответственности.

Например, фактически невозможно отключить социально-значимые бюджетные учреждения (детские сады, учреждения здравоохранения и т.п.), водоснабжающие, теплоснабжающие организации и др. Финансовая устойчивость указанных потребителей напрямую зависит от финансовой устойчивости соответствующей бюджетной системы (это в первую очередь касается бюджетных учреждений). Иные потребители в силу специфики своей деятельности также могут позволить себе не платить за потребленные коммунальные услуги, не рискуя при этом быть ограниченными или отключенными от них. Это касается так называемых «неотключаемых потребителей», в первую очередь федерального уровня.

Таким образом, риски неплатежей со стороны таких потребителей полностью ложатся на соответствующие ресурсоснабжающие организации.

Вместе с тем, собственники таких потребителей, которыми являются либо государственные, либо муниципальные структуры, в настоящее время никоим образом не несут ответственности за таких потребителей, даже в тех случаях, когда неисполнение последними обязательств перед ресурсоснабжающими организациями вызвано действиями собственников

(ненадлежащее или недостаточное финансирование учреждений, недостаточный контроль за эффективностью деятельности унитарных предприятий, отсутствие обеспечения обязательств по оплате потребленных энергетических ресурсов и т.п.).

Рассмотрение вопроса решения проблем неплатежей и задолженности в жилищно-коммунальном хозяйстве следует начинать с проблем регулирования деятельности ресурсоснабжающих организаций и далее спускаясь по цепи участников правоотношений до конечного потребителя коммунальных услуг.

Кроме того, в существующей системе расчетов за коммунальные услуги также существует ряд проблем, к которым можно отнести:

отсутствие у управляющих организаций, ТСЖ, ЖСК действенных инструментов воздействия на злостных должников по оплате содержания и ремонта жилого помещения и коммунальных услуг;

отсутствие у управляющих организаций, ТСЖ, ЖСК экономических стимулов для организации эффективной системы сбора и контроля платежей за коммунальные услуги с потребителей;

недоверие потребителей к обоснованности выставляемых платежей, сложность и громоздкость порядка расчета платы за коммунальные услуги, практическая невозможность оперативной проверки правильности начисления размера платы за коммунальные услуги. Этот недостаток усугубляется сохранением в составе платы за коммунальные услуги оплаты за общедомовые нужды, предстоящим применением социальных норм потребления коммунальных услуг;

недостаточное воздействие правоохранительных органов на нарушителей установленных Правительством Российской Федерации требований к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг, которое позволило бы оперативно и точно направлять ресурсоснабжающим организациям средства, поступающие управляющим организациям, ТСЖ, ЖСК в качестве платежей за коммунальные услуги, а также позволило бы избежать злоупотребления;

отсутствие эффективной практики контроля органами государственного жилищного надзора качества предоставляемых коммунальных услуг, что вызывает достаточно большое количество споров, связанных с взысканием задолженности. Неопределенность в данных вопросах дает возможность должникам не платить или долгое время уклоняться от оплаты коммунальной услуги, является причиной длительности рассмотрения споров по взысканию долгов, а главное – неполучения или потери части средств производителем коммунальной услуги;

практическая неразвитость удобных, современных, мобильных, оперативных способов оплаты коммунальных услуг (оплата через Интернет, система личных кабинетов, автоматы для оплаты услуг и т.п.).

В целях законодательного урегулирования существующих проблем при Комитете Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству создана рабочая группа по разработке законодательных предложений, направленных на решение проблем неплатежей и задолженности в жилищно-коммунальном хозяйстве (далее – рабочая группа) в состав которой вошли депутаты Государственной Думы, представители федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, представители научного и экспертного сообщества, а также других общественных объединений.

По результатам деятельности рабочей группы был разработан законопроект, которым вносятся изменения в действующее законодательство, регулирующие сферы электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

Законопроект, после его вступления в силу, займет в системе законодательства Российской Федерации положение закона, совершенствующего гражданско-правовые отношения между ресурсоснабжающими организациями, на основании норм которого будет осуществляться дальнейшее развитие системы регулирования указанных отношений.

Законопроектом предполагается, что формирование эффективного собственника государственного и муниципального имущества в сфере ЖКХ, в том числе ответственного за качество управления этой собственностью третьими лицами, может быть осуществлено за счет введения следующих норм:

разделение неотключаемых потребителей на социально значимых потребителей, в отношении которых применяется специальный порядок введения ограничения режима потребления и потребителей, ограничение режима потребления которых может привести к неблагоприятным (в т.ч. экологическим) последствиям;

возложение обязанности утверждения категорий социально значимых потребителей, в отношении которых применяется специальный порядок введения ограничения режима потребления, на Правительство Российской Федерации;

возложение обязанности утверждения перечня социально значимых потребителей, в отношении которых применяется специальный порядок введения ограничения режима потребления, на органы власти субъектов Российской Федерации, по представлению уполномоченных органов, в ведении которых находятся такие потребители;

возложение ответственности по оплате задолженности «неотключаемых» потребителей, в случае ее возникновения, на собственников таких объектов и реализация такой ответственности за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

включение существенным условием договора ресурсоснабжения с потребителем, ограничение режима потребления которого может привести к неблагоприятным (в т.ч. экологическим) последствиям, обеспеченную любым видом гарантию оплаты предоставленных ресурсов;

установление в качестве условия передачи объектов коммунальной инфраструктуры в управление частным операторам, безусловного соблюдения последними обязательств по оплате коммунальных услуг и недопущение возникновения и накопления задолженности перед

ресурсоснабжающей организацией (более 3-х месяцев) в течение всего периода действия договоров (соглашений), которыми оформлена передача объектов в управление. Несоблюдение данного условия может являться основанием для расторжения соответствующего договора со стороны собственника.

Отмечается нахождение на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации проекта федерального закона № 348213-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов», внесенного Правительством Российской Федерации, концептуально схожего с разработанным рабочей группой законопроектом, однако затрагивающего только сферу электроэнергетики и предусматривающего перечень мер административного воздействия на нарушителей порядка подключения только к сетям электро- и теплоснабжения и отсутствие мер административного воздействия на нарушителей платежных обязательств по оплате всех видов энергетических ресурсов.

Также отмечается необходимость дальнейшей проработки проблемы неплатежей и задолженности в жилищно-коммунальном хозяйстве путем внесения изменений в жилищное законодательство Российской Федерации и разработки проекта федерального закона, направленного на усовершенствование действующей системы организации предоставления коммунальных услуг, а также системы расчетов за предоставленные коммунальные услуги.

При этом необходимо обратить особое внимание на усиление бюджетной поддержки организации повсеместного учета предоставленных коммунальных услуг и существенному сокращению использования расчетных способов определения объемов потребления коммунальных услуг, в том числе с использованием нормативов потребления, что позволит в дальнейшем унифицировать систему расчетов за коммунальные услуги путем осуществления расчетов только по приборам учета, и эффективно

реализовать нормы Федерального закона № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Учитывая вышеизложенное, участники Парламентских слушаний рекомендуют:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Рассмотреть вопрос внесения предложений, разработанных рабочей группой в качестве поправок к проекту федерального закона № 348213-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов», сохранив его концепцию и дополнив его следующими положениями:

а) разделить неотключаемых потребителей на социально значимых потребителей, в отношении которых применяется специальный порядок введения ограничения режима потребления и потребителей, ограничение режима потребления которых может привести к неблагоприятным (в т.ч. экологическим) последствиям, а также возложить обязанность установления таких категорий потребителей по всем видам коммунальных услуг на Правительство Российской Федерации;

б) возложить на органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязанность утверждения перечня социально значимых потребителей, в отношении которых применяется специальный порядок введения ограничения режима потребления;

в) установить систему мер, повышающих ответственность различных групп потребителей коммунальных услуг за своевременное и полное выполнение платежных обязательств и обеспечивающих надежное погашение задолженности, в случае ее возникновения. Для этого предлагается:

– установить в специальных законах об электро-, тепло-, водо- и газоснабжении для потребителей частной формы собственности (за

исключением управляющих организаций) обязанность формирования обеспечения будущих платежей на стадии заключения договоров энергоснабжения (в виде страхования ответственности, банковской гарантии или в иных формах обеспечения);

– установить в специальных законах об электро-, тепло-, водо- и газоснабжении для государственных и муниципальных предприятий и учреждений субсидиарную ответственность собственников их имущества по обязательствам по оплате коммунальных услуг;

– установить в специальных законах об электро-, тепло-, водо- и газоснабжении для организаций, использующих имущество по договору о государственно-частном партнерстве (концессионному соглашению) требование об обязательном финансовом обеспечении обязательств по оплате коммунальных услуг, как условие участия частного оператора в конкурсе на заключение соответствующего договора;

– установить возможность расторжения договора о государственно-частном партнерстве (концессионного соглашения) в случае систематического (более 3-х месяцев в течение всего периода действия договоров или соглашений, которыми оформлена передача объектов в управление) невыполнения обязательств по своевременной и полной оплате коммунальных услуг;

г) предусмотреть дифференциацию предлагаемого законопроектом размера неустойки за нарушение потребителями обязательств по своевременной оплате коммунальных услуг в зависимости от периода накопленной задолженности, если такими потребителями являются граждане;

д) установить в Жилищном кодексе Российской Федерации для товариществ собственников жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативов требование о формировании и поддержании не менее установленного размера пополняемого резервного фонда, предназначенного для исполнения обязательств по оплате потребленных коммунальных услуг в части, необеспеченной платежами потребителей коммунальных услуг в

многоквартирном доме;

е) предусмотреть, как стимулирующий инструмент обеспечения исполнения обязательств по оплате потребленных коммунальных услуг, механизм авансового платежа;

ж) установить в качестве условия передачи объектов коммунальной инфраструктуры в управление частным операторам, безусловное соблюдение последними обязательств по оплате коммунальных услуг и недопущение возникновения и накопления задолженности перед ресурсоснабжающей организацией (более 3-х месяцев) в течение всего периода действия договоров (соглашений), которыми оформлена передача объектов в управление. Несоблюдение данного условия может являться основанием для расторжения соответствующего договора со стороны собственника;

з) распространить нормы о введении законной неустойки на случаи несвоевременной и неполной оплаты всех видов коммунальных услуг. Для этого необходимы соответствующие изменения не только в Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», но и соответствующие изменения в Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федеральный закон от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»;

и) дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормами, устанавливающими дифференцированную административную ответственность за несвоевременную и неполную оплату коммунальных услуг для собственников и нанимателей помещений в многоквартирном доме, управляющей организации, товарищества собственников жилья и жилищных кооперативов, организаций бюджетной сферы, организаций коммунальной энергетики.

2. Проанализировать возможность в связи с государственным регулированием цен (тарифов) на коммунальные услуги и с учетом подходов Конституционного Суда Российской Федерации (постановление от 29 марта 2011 г. № 2-П):

а) законодательного установления организационно-правовых и финансово-бюджетных механизмов компенсации регулируемым ресурсоснабжающим организациям потерь при применении установленных тарифов на уровне ниже экономически обоснованных;

б) перехода от безадресного занижения тарифов к адресному предоставлению субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии со статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации.

3. Рассмотреть возможность дальнейшей проработки проблемы неплатежей и задолженности в жилищно-коммунальном хозяйстве в рамках рабочей группы по разработке законодательных предложений, направленных на решение проблем неплатежей и задолженности в жилищно-коммунальном хозяйстве, начиная с проблем регулирования деятельности ресурсоснабжающих организаций и далее, спускаясь по цепи участников правоотношений до конечного потребителя коммунальных услуг, а также проработать вопрос о возможности перехода на авансовую систему оплаты коммунальных услуг населением. В частности, разработать законопроект о внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, предусматривающий, в том числе систему расчетов за коммунальные услуги, путем осуществления расчетов только по приборам учета (при их наличии). Упростить процедуры перехода на прямые расчеты потребителей за предоставленные коммунальные услуги с ресурсоснабжающей организацией при управлении многоквартирным домом управляющей организацией, ТСЖ, ЖСК, а также нормы, повышающие ответственность собственников в управлении многоквартирным домом, предусмотрев введение дифференциации размера пени за нарушение потребителями сроков оплаты коммунальных услуг в зависимости от периода накопленной задолженности. Дополнительно подготовить предложения, предусматривающие установление административной ответственности собственников помещений в многоквартирных домах и собственников жилых домов за невыполнение требований Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об

энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» по установке общедомовых и индивидуальных приборов учета при наличии технической возможности, а также за ненадлежащую эксплуатацию и умышленный вывод из строя приборов учета потребленных коммунальных услуг.

4. Рассмотреть возможность принятия законопроекта № 238759-6 «О внесении изменений в статьи 61 и 65 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 7.23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (об отмене проведения процедуры несостоятельности (банкротства) в отношении товариществ собственников жилья, жилищных и жилищно-строительных кооперативов).

5. Рассмотреть возможность законодательного совершенствования вопросов, связанных с деятельностью жилищных кооперативов.

6. Рассмотреть возможность законодательного совершенствования вопросов, связанных с формированием и управлением общим имуществом в домах малоэтажной застройки.

Правительству Российской Федерации:

1. Разработать проекты нормативных правовых актов, направленные на усовершенствование действующей системы организации предоставления коммунальных услуг, а также системы расчетов за предоставленные коммунальные услуги.

2. Рассмотреть возможность вывода из состава коммунальных услуг объемов, направляемых на общедомовые нужды с переводом стоимости таких объемов в плату за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме с целью обеспечения экономической заинтересованности лиц, управляющих многоквартирными домами, в устранении утечек, несанкционированного подключения к внутридомовым инженерным системам, уменьшения количества неучтенных потребителей, применению энергосберегающих технологий в жилом фонде, а также радикального упрощения порядка расчетов за коммунальные услуги с

использованием индивидуальных приборов учета и установления условий для реализации потребителями права на контроль за правильностью начисления платежей за коммунальные услуги.

3. В целях обеспечения реализации норм разработанного рабочей группой законопроекта, подготовить изменения, касающиеся установления категорий социально значимых потребителей, в отношении которых применяется специальный порядок введения ограничения режима потребления, в следующие Постановления Правительства Российской Федерации:

а) Постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2012 № 808 «Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

б) Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

в) Постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии»;

г) Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2002 № 364 «Об обеспечении устойчивого газоснабжения финансируемых за счет средств федерального бюджета организаций, обеспечивающих безопасность государства».

4. Разработать проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающий утверждение формы и периодичности отчетности по задолженности за коммунальные услуги.

5. Рассмотреть возможность внесения изменений в технические регламенты для существующих и строящихся домов и в строительные нормы и правила для проектируемых домов, в постановление Правительства

Российской Федерации от 06 мая 2011 года № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» в части оптимизации периодичности предоставления информации об оплате коммунальных услуг, уделив особое внимание дистанционному снятию показаний приборов учёта потребления коммунальных услуг в целях недопущения значимых временных разрывов между оплатой и фактом определения объёма оплачиваемых услуг.

6. Рассмотреть возможность разработки проекта нормативного правового акта, предусматривающего порядок фиксации некачественного предоставления коммунальных услуг, при котором часть задолженности может быть списана из-за некачественно оказанной услуги.

7. Рассмотреть возможность установления оптовых и розничных цен на коммунальные услуги с целью создания финансового резерва управляющих организаций, предоставляющего дополнительные финансовые возможности для ликвидации долга, образовавшегося в результате неплатежей.

8. Рассмотреть возможность ужесточения ответственности за невыполнение обязанности по оплате коммунальных услуг.

9. Разработать проект постановления Правительства Российской Федерации об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти по утверждению перечней социально значимых потребителей коммунальных услуг.

10. При подготовке нормативных правовых актов о ценообразовании и государственном регулировании тарифов обеспечить сбалансированность тарифов на газ и электроэнергию и тарифов, устанавливаемых для предприятий ЖКХ и населения.

11. Разработать методические рекомендации, регламентирующие порядок установки общедомовых и индивидуальных приборов учёта ресурсоснабжающей организацией в случаях предусмотренных частью 9 статьи 13 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

1. Рассмотреть возможность проведения мониторинга осуществления расчетов за потребленные коммунальные услуги, в том числе соответствия таких расчетов постановлению Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 г. № 124 «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания коммунальных услуг».

2. Рассмотреть возможность проведения мониторинга реализации в регионах и муниципальных образованиях норм постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1468 «О порядке предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах».

3. Рассмотреть возможность организовать широкую информационно-разъяснительную работу среди населения по вопросам необходимости своевременной оплаты предоставленных жилищно-коммунальных услуг, а также разъяснение негативных последствий для граждан, наступающих в случае задержек платежей.

4. Рассмотреть возможность проведения постоянного мониторинга хода установки общедомовых и индивидуальных приборов учета коммунальных услуг, а также ввода установленных приборов учета в эксплуатацию.

5. Рассмотреть возможность предусмотреть в бюджете субъекта Российской Федерации средства на возмещение расходов, связанных с установкой приборов учета коммунальных услуг и вводом установленных приборов учета в эксплуатацию в жилых помещениях, которыми пользуются

наниматели по договору социального найма, а также собственникам, имеющим право на получение субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Председатель Комитета

Г.П. Хованская