DOI: 10.22394/2304-3369-2020-4-129-139 ВАК: 22.00.08

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСПРОГРАММ В СФЕРЕ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ СО СТОРОНЫ ГРАЖДАН: ПРИЧИНЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

А.А. Караваев[a], **И.В. Жукова**[1a]

[a]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

АННОТАЦИЯ:

Цель. Проанализировать формы участия граждан в реализации государственной политики в отношении капитального ремонта многоквартирных домов. В статье отдельное внимание уделено такой форме участия граждан в процессе капитального ремонта, как воспрепятствование проведению работ. Предпринята попытка оценить основные негативные эффекты, возникающие в связи с воспрепятствованием оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту со стороны собственников жилья.

Методы. В основу исследования положен системный и структурно-функциональный подходы, а оценка негативных эффектов противодействия реализации госпрограмм со стороны граждан производится с помощью количественных методов.

Результаты. Проведенный анализ позволил на примере реализации программы капитального ремонта в Свердловской области выявить причины несвоевременного и не в полном объеме выполнения запланированных мероприятий в связи с противодействием со стороны граждан. На практике в данной ситуации противодействие проявляется в отказе собственников жилья от предоставления доступа к общему имуществу. К основным негативным эффектам, возникающим в связи с воспрепятствованием оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту со стороны собственников жилья авторы относят судебные издержки, имиджевые потери, штрафные санкции и упущенную выгоду.

Научная новизна. По итогам исследования составлена матрица форм участия граждан в реализации государственной политики в отношении капитального ремонта в зависимости от числа участников и степени их самостоятельности. Авторами выделены и структурированы индивидуальные и коллективные формы участия граждан в реализации государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также формы непосредственного и опосредованного участия в принятии решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: капитальный ремонт, формы участия, воспрепятствование доступу, собственность, региональная программа, общее имущество.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Караваев А.А., Жукова И.В. (2020). Противодействие реализации госпрограмм в сфере капитального ремонта многоквартирных домов со стороны граждан: причины и пути решения проблемы // Вопросы управления. № 4. С. 129–139.

В научной и учебной литературе правового характера достаточно подробно рассматриваются права и обязанности региональных операторов при проведении капитального ремонта [1, с. 70; 2, с. 98]. Вместе с тем, права и обязанности жителей многоквартирных домов, в интересах которых реализуется эта государственная политика, практически не изучены. Отдельные аспекты, связанные с участием собственников в процессе капитального ремонта, встречаются в научной литературе [3, с. 7; 4, с. 54], но фундаментальных научных исследований, по нашему мнению, недостаточно.

[1]AuthorID РИНЦ: 322511

© Караваев А.А., Жукова И.В., 2020

Одним из условий для осуществления гражданами неотъемлемого права на жилище является своевременное проведение капитального ремонта. Для соблюдения этого условия во всех субъектах Российской Федерации в 2013–2014 гг. были запущены региональные программы капитального ремонта, в рамках которых в соответствии с плановыми сроками должен быть проведен ремонт общедомовых конструкций и внутренних инженерных систем. Однако на практике довольно часто ремонтные работы выполнялись несвоевременно или не в полном объеме в связи с противодействием со стороны жителей, которое проявлялось в воспрепятствовании оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту. В статье рассматриваются правовые и социальные аспекты этой проблемы в Свердловской области, а также анализируется опыт решения аналогичных проблем в других субъектах Российской Федерации и в зарубежных странах.

В разделе IX Жилищного кодекса Российской Федерации [5] отсутствует отдельная статья, посвящённая правам и обязанностям собственников при проведении капитального ремонта, эти положения рассредоточены по разным статьям раздела. При этом большая часть прав граждан раскрывается в статье, посвященной обязанностям региональных операторов. Одной из таких обязанностей является размещение региональным оператором на своем официальном сайте информации о правах и об обязанностях собственников помещений в доме [5]. На официальном сайте Регионального Фонда содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области, который является региональным оператором и реализует государственную политику в отношении капитального ремонта на территории Свердловской области, размещен перечень прав и обязанностей собственников [6]. Однако, на наш взгляд, этот перечень содержит ряд недостатков. Во-первых, перечень включает права и обязанности, которые предусмотрены не только разделом Жилищного кодекса о капитальном ремонте. Во-вторых, одни и те же права и обязанности (например, право принимать решения) указаны для каждого конкретного вопроса, по которому принимается решение. В-третьих, права и обязанности классифицируются в зависимости от способа формирования фонда капитального ремонта, при этом отдельные права повторяются в обеих классификациях. В-четвертых, в перечне прав собственников указаны не все обязанности регионального оператора, перетекающие в права собственников, например, отсутствует право собственников на возмещение убытков, причиненных в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения региональным оператором своих обязательств, предусмотренное Жилищным кодексом Российской Федерации [5].

В результате анализа прав и обязанностей собственников нами разработаны две классификации форм участия граждан в реализации государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства в отношении капитального ремонта многоквартирных домов по следующим основаниям: 1) число лиц, принимающих участие; 2) степень самостоятельности участия в принятии итогового решения.

Так, по числу лиц, принимающих участие в реализации государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства в отношении капитального ремонта многоквартирных домов можно выделить:

1) Индивидуальные формы участия, к которым относятся:

– оплата взносов;

– обращения граждан;

– воспрепятствование оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту;

– участие в приемке оказанных услуг и (или) выполненных работ по капитальному ремонту, в том числе подписание соответствующих актов;

– представление интересов собственников помещений многоквартирного дома в отношениях с региональным оператором в связи с принятием общим собранием собственников определенных решений.

2) Коллективное участие в форме общего собрания собственников, на котором могут приниматься решения по следующим основным вопросам, связанным с капитальным ремонтом:

– выбор или изменение способа формирования фонда капитального ремонта;

– проведение капитального ремонта по предложению регионального оператора или на специальном счете;

– перенос сроков капитального ремонта;

– увеличение размера взноса на капитальный ремонт.

Принятие решений именно по этим вопросам является принципиально важными и влияет на роли и степень участия собственников в реализации государственной политики в отношении капитального ремонта многоквартирных домов. В перечень вопросов, решаемых в форме коллективного участия, не вошёл ряд вопросов, например, выбор владельца специального счета или кредитной организации. Это обусловлено тем, что, по нашему мнению, иные, не указанные в перечне вопросы не влияют на позицию и роли собственников и являются лишь дополнительными, сопровождающими процесс принятия решения по принципиально важным вопросам.

Участвуя в реализации государственной политики в отношении капитального ремонта, гражданину зачастую необходимо выразить своё решение в письменной форме, подтвердив его собственноручной подписью в бюллетени, обращении или акте. Наличие в документе подписи гражданина говорит о самостоятельно принятом им решении. При этом в Жилищном кодексе РФ предусмотрена возможность выбора собственниками на общем собрании своих представителей, которые будут ставить подпись на документах [5].

Таким образом, по степени самостоятельности участия в принятии итогового решения можно выделить:

1. Формы самостоятельного или непосредственного участия в принятии решения, к которым относятся:

– общее собрание собственников;

– обращения граждан;

– воспрепятствование оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту;

– оплата взносов.

2. Формы опосредованного участия в принятии решения предполагают выбор собственниками из своего числа представителя и наделение его полномочиями по следующим вопросам:

– участие в приемке оказанных услуг и (или) выполненных работ по капитальному ремонту, в том числе подписание соответствующих актов;

– представление интересов собственников помещений многоквартирного дома в отношениях с региональным оператором в связи с принятием общим собранием собственников определенных решений.

Рассмотрение двух классификаций форм участия граждан в реализации государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства в отношении капитального ремонта многоквартирных домов в комплексе позволило составить матрицу всех форм участия граждан в организации и проведении капитального ремонта. Разработанная нами матрица представлена на рисунке 1.

При перемещении по горизонтальной шкале матрицы вправо степень самостоятельности граждан увеличивается, а при перемещении по вертикальной шкале вверх растет число участников в реализации государственной политики в отношении капитального ремонта. Рассмотрим подробнее такую форму участия граждан в процессе капитального ремонта, как воспрепятствование проведению работ.

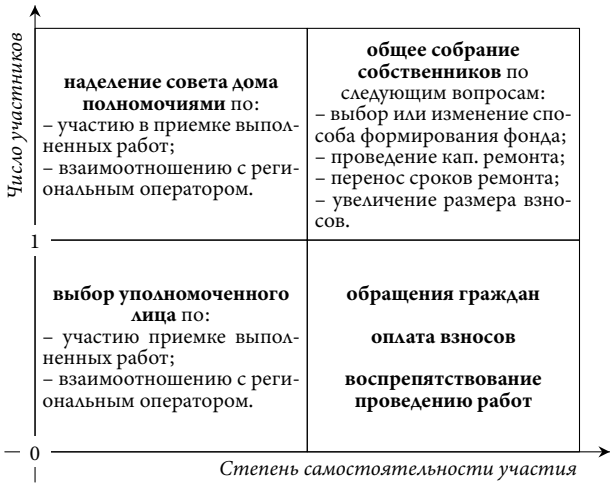


Рисунок 1 – Матрица форм участия граждан в реализации государственной политики в отношении капитального ремонта

Figure 1 – Matrix of forms of citizens' participation in the implementation of state policy regarding capital repairs

Законодательно предусмотрена обязанность собственников квартир допускать представителей юридических лиц или ИП, предоставляющих им коммунальные услуги, а также представителей органов государственного контроля и надзора в занимаемое жилое помещение для осмотра, а также выполнения ремонтных работ [7]. Однако на практике граждане могут препятствовать доступу в свою квартиру, в том числе не пуская подрядчиков проводить капитальный ремонт, то есть заменять части общедомовых систем, проходящих через их квартиры. Такая возможность предусмотрена и жилищным законодательством: проникать в жилище без согласия проживающих в нем на законных основаниях граждан можно только в особых, указанных в законодательстве случаях или на основании судебного решения [5]. Таким образом, на федеральном уровне до 2017 года был предусмотрен только судебный порядок понуждения собственников к обеспечению доступа к общему имуществу. Судебный порядок решения этого вопроса требует существенных временных затрат, которые выходят за рамки плановых сроков выполнения работ по капитальному ремонту. Вместе с тем, отсутствие допуска со стороны одной квартиры может привести к нецелесообразности проведения ремонтных работ во всех квартирах, расположенных выше и ниже по этажу.

Проведем анализ ситуации в Свердловской области. Поскольку отсутствует официальная статистика о количестве квартир, которые не допускают подрядчиков к выполнению работ по капитальному ремонту, то для укрупненных количественных оценок негативных последствий в работе будут использованы опубликованные в средствах массовой информации оценки подрядной организации «КЭС», работающей на территории Свердловской области: «отказов на каждый дом в среднем 30 %. Это очень много. Есть квартиры, где собственники… отказываются подписывать отказ установленной формы – таких 7–10 %» [8]. Общее количество домов, которое было отремонтировано в 2018 году – 1 473 [9], при этом данные о количестве отремонтированных квартир отсутствуют. Многоквартирными считаются дома, в которых более трех квартир [5], однако, в среднем, в ремонтируемых в настоящее время домах 1950–1960-х годов постройки порядка 16 квартир.

Исходя из имеющихся данных, проведем укрупнено количественную оценку основных негативных эффектов, возникающих в связи с воспрепятствованием оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту со стороны собственников жилья. К ним относятся:

1) судебные издержки Регионального Фонда капитального ремонта Свердловской области;

2) имиджевые потери Регионального Фонда капитального ремонта Свердловской области;

3) штрафные санкции подрядных организаций;

4) упущенная выгода подрядных организаций.

Рассмотрим подробнее перечисленные негативные эффекты.

1. Судебные издержки Регионального Фонда капитального ремонта Свердловской области

Поскольку судебный порядок решения проблемы воспрепятствования выполнению работ по капитальному ремонту со стороны собственником предусмотрен Жилищным кодексом РФ, то вначале оценим плановые судебные издержки регионального оператора. Для расчетов будет использован коэффициент недопуска от 7 до 10 % – это доля квартир, которые категорически отказываются от выполнения капитального ремонта, и информационная работа, которая проводится подрядной организацией, на них не действует. Исходя из того, что размер государственной пошлины за подачу искового заявления о воспрепятствовании выполнению работ составляет 6000 рублей, судебные издержки Регионального Фонда капитального ремонта Свердловской области можно рассчитать по следующей формуле:

$$C_{\text{суд}} = \sum N_{\text{КВ}} \cdot \text{К}_{\text{недопуск}} = \\ = N_{\text{МКД}} \cdot AN_{\text{КВ}} \cdot \text{К}_{\text{недопуск}} \cdot \text{ГП}, \quad (1)$$

где $C_{\text{суд}}$ – размер плановых судебных издержек; $N_{\text{КВ}}$ – количество квартир в домах, в которых был проведен капитальный ремонт;

$AN_{КВ}$ – среднее количество квартир в домах, в которых был проведен капитальный ремонт; $N_{МКД}$ – количество домов, в которых был проведен капитальный ремонт; $К_{недопуск}$ – коэффициент недопуска или доля квартир, собственники которых отказали подрядчику в доступе в помещение; ГП – размер государственной пошлины.

Минимальный бюджет, который необходимо предусмотреть региональному оператору Свердловской области для обращения в суд в целях обеспечения доступа для проведения капитального ремонта:

$$C_{суд}^{K=7\%} = 1473 \cdot 16 \cdot 0{,}07 \cdot 6\,000 = 9\,898\,560. \quad (2)$$

Бюджет, который необходимо предусмотреть региональному оператору Свердловской области для обращения в суд в целях обеспечения доступа для проведения капитального ремонта, при недопуске со стороны жителей на уровне 10 %:

$$C_{суд}^{K=10\%} = 1473 \cdot 16 \cdot 0{,}10 \cdot 6\,000 = 14\,140\,800. \quad (3)$$

Таким образом, для того чтобы обратиться с иском в суд на собственников порядка 7–10 % квартир в каждом доме, которые отказывают в предоставлении доступа для проведения работ, потребуется потратить от 10 до 14 млн рублей только на государственную пошлину.

2. Имиджевые потери Регионального Фонда капитального ремонта Свердловской области

Проведем оценку имиджевых потерь на примере наиболее резонансной ситуации, связанной с воспрепятствованием оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту со стороны собственников жилья в 2018 году. Во время выполнения капитального ремонта крыши в домах по адресу г. Екатеринбург, пер. Суворовский, 14, Суворовский, 16 и Суворовский, 16а обрушились перекрытия, после этого жители квартир на верхних этажах перестали пускать подрядчиков для завершения ремонта крыши и усиления балок. В результате капитальный ремонт крыши в доме по адресу пер. Суворовский, 14 был завершен на почти 3 месяца позже, чем должен был быть завершен по графику: не 23 августа, а 21 ноября 2018 года [10].

За 10 месяцев 2018 года по ситуации с этими домами в СМИ было опубликовано 26 новостей, которые отрицательно влияют на образ Регионального Фонда капитального ремонта МКД Свердловской области в глазах общественности. Чтобы компенсировать негативный эффект одной публикации, по оценкам маркетологов, «на одну отрицательную новость нужно 10 положительных, чтобы сгладить последствия негатива» [11]. Таким образом, для сглаживания негатива от одной только ситуации в домах на пер. Суворовском необходимо подготовить 260 пресс-релизов. В соответствии с данными, опубликованными в Годовом отчете Регионального Фонда капитального ремонта МКД Свердловской области, за 2018 год на официальном сайте было размещено 110 пресс-релизов [12]. Таким образом, чтобы полностью сгладить негатив от одной резонансной ситуации с воспрепятствованием доступа необходимо провести работу, сопоставимую с двухлетней работой пресс-службы регионального оператора.

3. Штрафные санкции подрядных организаций

В соответствии с условиями договора на выполнение работ по капитальному ремонту, в случае несвоевременного освобождения объекта подрядчик оплачивает «неустойку в размере 0,5 % от общей стоимости работ по конкретному объекту за каждый день просрочки». Средняя цена договора в 2018 году составляла чуть более 16 млн рублей. Таким образом, за 3 месяца простоя работ из-за недопуска со стороны жителей подрядчик должен выплатить примерно 7,3 млн рублей неустойки.

4. Упущенная выгода подрядных организаций

Графики выполнения работ предполагают, что один вид работ выполняется на доме в течение 1,5–2 месяцев. Всего на одном доме в среднем выполняется 6–8 видов работ по капитальному ремонту. Каждый вид работ имеет свою стоимость, однако, если мы возьмем усредненный показатель, то, выполняя один вид работ, подрядчик зарабатывает за 1,5–2 ме-

сяца от 2 до 2,7 млн рублей. Таким образом, за 3 месяца подрядчик может заработать от 4 до 5,3 млн рублей. То есть примерно столько составляет его упущенная выгода за 3 месяца простоя в связи с воспрепятствованием оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту со стороны жителей.

В качестве причин отказа собственников от предоставления доступа в помещения можно выделить следующие основные причины:

1) нежелание получить бытовые неудобства во время проведения работ;

2) беспокойство за сохранность имущества и проведенный ранее ремонт;

3) недоверие к подрядным организациям и региональной программе капитального ремонта;

4) отсутствие информации о подрядчике и проводимых работах;

5) незаинтересованность в улучшении общего имущества, преследование только индивидуальных интересов.

6) незнание последствий отказа в доступе, а именно необходимости возмещать ущерб своим соседям при возникновении аварийных ситуаций на его участке общедомовой инженерной системы.

Часть причин имеет психологический характер. Вместе с тем, примерно половина из них связаны с нехваткой у собственников информации о предстоящих ремонтных работах. При этом можно выделить глубинный фактор, который поддерживают эту ситуацию, а именно соотношение форм собственности на общее и индивидуальное имущество в многоквартирных домах. Исторически, в процессе приватизации, в России сложилось, что индивидуальная собственность на квартиру приоритетнее права собственности на общее имущество. В процессе приватизации в нашей стране условно можно выделить два этапа. На первом этапе при переходе права собственности на имущество от государства граждане получили во владение, пользование и распоряжение именно квартиры, а за содержанием домов продолжали следить органы местного самоуправления. После завершения процесса приватизации новым собственникам трудно было осознать, что все обязанности по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в МКД легли на их плечи. Так, исторически в России в процессе приватизации был сделан выбор в пользу дуалистической формы собственности на имущество в домах [13, с. 64], в основе которой первичность индивидуальной над общей формой собственности.

Одна из основных причин невозможности самостоятельного решения подрядными организациями проблемы противодействия со стороны граждан обусловлена тем, что между собственниками и подрядными организациями отсутствуют договорные отношения и, соответственно, какие-либо взаимные права и обязанности. Вместе с тем, ни подрядные организации, ни Региональный Фонд капитального ремонта МКД Свердловской области не обладают властными полномочиями, чтобы обязать собственников предоставить доступ. Специфика работ по капитальному ремонту состоит в том, что работы проводятся без отселения жильцов, что, в свою очередь, означает, что подрядчику необходимо войти в каждую квартиру и установить доверительные отношения с каждым жителем дома. Вместе с тем, у подрядной организации и у регионального оператора отсутствуют временные, финансовые и кадровые ресурсы в достаточном объеме для проведения информационной работы со всеми собственниками.

С 2017 года федеральным законодательством была предусмотрена возможность утверждения субъектами Российской Федерации порядка установления невозможности проведения капитального ремонта в связи с воспрепятствованием выполнению работ со стороны жителей [5]. В Свердловской области был утвержден такой порядок, который позволяет принять решение о переносе срока капитального ремонта на более поздний или сокращении перечня планируемых видов работ в связи с недопуском со стороны собственников на комиссии в составе [14]:

1) уполномоченного лица от имени собственников:

2) регионального оператора;

3) органа местного самоуправления, на территории которого находится МКД;

4) подрядной организации;

5) организации, оказывающей услуги строительного контроля.

Анализ этого постановления показывает, что в первую очередь в его принятии были заинтересованы Региональный Фонд капитального ремонта Свердловской области и подрядные организации. В настоящее время в Реестр квалифицированных подрядных организаций, которые имею право выполнять капитальный ремонт в Свердловской области, включено 75 организаций [15]. Региональный оператор и подрядные организации могут в случае возникновения ситуации воспрепятствования доступа к общему имуществу со стороны жителей, которая не разрешается в рабочем порядке, использовать этот документ для снижения обусловленной ею потерь. Применение этого нормативного документа позволяет переносить срок капитального ремонта на более поздний, что позволяет своевременно готовить отчетность, или сокращать перечень работ, и тем самым подрядчик сможет не выполнять эти работы, не понесет расходов на их выполнение и своевременно получит оплату по договору в целом.

Аналогичная проблема иным образом решается в других субъектах Российской Федерации и в зарубежных странах. В Англии и США используется практика специальных негаторных исков [16], то есть исков с требованием к третьим лицам об устранении препятствий, связанных с осуществлением правомочий по пользованию и распоряжению имуществом. Такой иск именуется иском против нарушения условий пользования имуществом, а в практике его называют иском против зловредности и неудобств (*nuisance*). Также ответчик по такому иску может приобрести судебный запрет [17], что в случае воспрепятствования доступа позволяет ответчику продолжать не предоставлять доступ, одновременно выплачивая компенсацию истцам за любой ущерб, причиненный в результате неудобства.

Особый, превентивный, порядок решения этой проблемы применяется в Москве. Институтом экономики города совместно с Комитетом общественных связей города Москвы реализуется проект «Настольная книга жилищного активиста: „Коммуникации и взаимодействие для успешного капитального ремонта“». В рамках этого проекта ими подготовлены практические пособия и рекомендации для жилищных активистов:

1) «Дорожная карта капитального ремонта многоквартирного дома» [18];

2) «Рекомендации по взаимодействию жилищного актива с жителями, собственниками помещений для выявления, предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций, связанных с проведением капитального ремонта» [19].

В рамках этого проекта проводится обучение активистов дома, как вести себя при проведении капитального ремонта и взаимодействовать с соседями, в частности разработаны формы для проведения опроса и (или) поквартирного обхода с целью выявления квартир, проведение работ по капитальному ремонту в которых может быть затруднено и (или) сопровождаться возникновением конфликтных ситуаций.

В Свердловской области решение проблемы несвоевременного и не в полном объеме выполнения подрядчиками работ по капитальному ремонту в связи воспрепятствованием оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту со стороны собственников жилья решается применением постановления, которым утверждён порядок определения невозможности оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту. Этот порядок предусматривает создание комиссии, которая вправе составить акт воспрепятствования оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, на основании которого возможен перенос установленного срока капитального ремонта дома на более поздний период или сокращение перечня планируемых видов работ. Это постановление, действующее на территории Свердловской области, совершенно не учитывает интересы соседей, которые либо не получат услугу по капитальному ремонту или получат ее в более поздний срок, то есть вынуждены будут жить в менее комфортных и безопасных условиях, либо вынуждены буду обращаться в суд на своего соседа при необходимости возмещения ущерба от возникшей аварийной ситуации. В данной ситуации другие жители дома становятся самой уязвимой соци-

альной группой, которая в любом случае несет потери, которые очень сложно оценить количественно.

В этой связи необходимо доработать действующий нормативно-правовой акт и добавить в него раздел, связанный с превентивной работой с собственниками. подрядчики и Региональный Фонд капитального ремонта Свердловской области должны сначала провести работу с уполномоченным представителем дома, если таковой имеется, либо работать с конкретными собственниками, с их возражениями, не доводя ситуацию до конфликта, и только после этого можно переходить к порядку переноса установленного срока капитального ремонта дома на более поздний период или сокращения перечня планируемых видов работ.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кожевников С.А. (2016). Особенности и проблемы формирования новой системы капитального ремонта многоквартирных домов в регионах России // Проблемы развития территории. № 4 (84). С. 61–76.

2. Севка В.Г. (2014). Формирование региональных программ реконструкции и капитального ремонта жилищного фонда // Общество: политика, экономика, право. № 1. С. 95–99.

3. Жукова И.В., Быкова Д.Г. (2019). Трансформация отношений личности и государства в системе капитального ремонта // Вопросы управления. № 1 (37). С. 6–12.

4. Цыбикова Д.Г. (2017). Участие собственников в решении вопросов капитального ремонта многоквартирных домов // Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение». № 2 (8). С. 46–56.

5. Жилищный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.04.2020).

6. Права и обязанности собственников и Регионального Фонда капитального ремонта МКД // Региональный Фонд содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области. URL: https://www.fkr66.ru/owners/contract.html (дата обращения: 30.03.2020).

7. О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов : Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (ред. от 13.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.04.2020).

8. Быстрицкая И. Капремонт: Давайте жить дружно! 2019. Информационное агентство «Время Пресс» // URL: https://vremya.press/kapremont-davajte-zhit-druzhno/ (дата обращения: 19.10.2019).

9. На Среднем Урале почти полторы тысячи домов отремонтировали за 6 миллиардов // ИА «Уралинформбюро». URL: https://www.uralinform.ru/news/economy/303369-na-srednem-urale-pochti-poltory-tysyachi-domov-otremontirovali-za-6-milliardov/ (дата обращения: 19.10.2019).

10. Акт сдачи-приемки выполненных работ по капитальному ремонту многоквартирного дома (МКД), расположенного по адресу: г. Екатеринбург, пер. Суворовский, д. 14 от 12.12.2018 // Официальный сайт Регионального Фонда капитального ремонта МКД Свердловской области. URL: https://sve.ro.eisgkh.ru/sve/file/9QlHSEmFpyMeFq3paYjQg2Wa5c7tKcc771uJJ7/%D0%A1%D1%83%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%2C%2014.pdf (дата обращения: 19.10.2019).

11. Шаповал Е. В политическом маркетинге сейчас выигрывает тот, кто ломает правила. Интервью с Ю. Когутяк // ИД ДОМ «МЕДИА-ДК». URL: https://nv.ua/markets/v-politicheskom-marketinge-seychas-vyigryvaet-tot-kto-lomaet-pravila-yuriy-kogutyak-vladelec-havas-ukraine-50018884.html (дата обращения: 21.10.2019).

12. Годовой отчет Регионального Фонда содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области за 2018 год // Официальный сайт Регионального Фонда содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области. URL: http://www.fkr66.ru/overhaul/doc.html (дата обращения: 21.10.2019).

13. Луянен М. (2011). Законодательные проблемы обеспечения надлежащего содержания и ремонта многоквартирных домов с частной соб-

ственностью на квартиры // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 53–80.

14. Об утверждении порядка определения невозможности оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме в связи с воспрепятствованием таким оказанию услуг и (или) выполнению работ и установления фактов воспрепятствования оказанию услуг и (или) выполнению работ по капитальному ремонту : Постановление Правительства Свердловской области от 29.12.2017 № 1041-ПП // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 01.04.2020).

15. Реестр квалифицированных подрядных организаций // Официальный сайт Министерства энергетики и ЖКХ Свердловской области. URL: https://energy.midural.ru/regionalnaya-sistema-kapitalnogo-remonta-2/reestr-kvalifitsirovannykh-podryadnykh-organizatsij/ (дата обращения: 19.03.2020).

16. Терлецкая К. Как устранить препятствия в пользовании общим имуществом МКД // Интернет-служба для управляющих организаций «РосКвартал». URL: https://roskvartal.ru/zaschita-v-sudah/7981/kak-ustranit-prepyatstviya-v-polzovanii-obschim-imuschestvom-mkd (дата обращения: 21.03.2020).

17. Real Estate & Property Law Nuisance. 2018 // Justia. URL: https://www.justia.com/real-estate/docs/nuisance/ (accessed 21.03.2020).

18. Практическое пособие жилищному активисту: «Дорожная карта капитального ремонта многоквартирного дома» // Институт экономики города. URL: http://www.urbaneconomics.ru/KRkalendarIUE2019 (дата обращения: 20.03.2020).

19. Рекомендации по взаимодействию жилищного актива с жителями, собственниками помещений для выявления, предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций, связанных с проведением капитального ремонт // Институт экономики города. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/metodicheskie_rekomendacii_vzaimodeystvie_s_zhitelyami.pdf (дата обращения: 20.03.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Караваев Александр Александрович – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); alexander-karavaev@yandex.ru.

Жукова Инга Валерьевна – кандидат исторических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); inga-zhukova@yandex.ru.

CITIZENS' OPPOSITION TO THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROGRAMS IN THE FIELD OF MAJOR CAPITAL WORKS OF APARTMENT BUILDINGS: REASONS AND WAYS TO SOLVE THE PROBLEM

A.A. Karavaev[a], I.V. Zhukova[2a]

[a]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

ABSTRACT:

Purpose. To analyze the forms of citizens' participation in the implementation of the national policy on major capital works of apartment buildings. In the article, particular emphasis is made on such a form of participation of citizens in the process of major capital works as non-admission to work performance. An

[2]RSCI AuthorID: 322511

attempt is made to assess the main negative effects that arise in connection with the non-admission to the provision of services and (or) the performance of major capital works by homeowners.

Methods. The study is based on a systematic and structural-functional approach, and the assessment of negative effects of counteraction to the implementation of national programs by citizens is carried out using quantitative methods.

Results. The analysis made it possible to identify the reasons for the late and incomplete implementation of planned measures due to the opposition from citizens on the example of the implementation of the major capital works program in the Sverdlovsk region. In practice, in this situation, the non-admission is manifested in the refusal of homeowners to provide access to common property. The authors believe that the main negative effects that arise in connection with the impeding the provision of services and (or) the performance of major capital works on the part of homeowners, involve legal costs, image losses, penalties and lost profits.

Scientific novelty. The study is composed of a matrix of forms of citizens' participation in the implementation of national policy towards major capital works, depending on the number of participants and their degree of independence. The authors identify and structure individual and collective forms of citizens' participation in the implementation of national policy in the sphere of housing and communal services, as well as forms of direct and indirect participation in decision-making.

KEYWORDS: major capital works, forms of participation, non-admission, property, regional programme, common property.

FOR CITATION: Karavaev A.A., Zhukova I.V. (2020). Citizens' opposition to the implementation of national programs in the field of major capital works of apartment buildings: reasons and ways to solve the problem, *Management Issues*, no. 4, pp. 129–139.

REFERENCES

1. Kozhevnikov S.A. (2016). Features and problems of the formation of a new system of capital repairs of apartment buildings in the regions of Russia, *Problems of territory development*, no. 4 (84), pp. 61–76.

2. Sevka V.G. (2014). Formation of regional programs for reconstruction and overhaul of the housing stock, *Society: politics, economics, law*, no. 1, pp. 95–99.

3. Zhukova I.V., Bykova D.G. (2019). Transformation of relations between the individual and the state in the system of capital repairs, *Management issues*, no. 1 (37), pp. 6–12.

4. Tsybikova D.G. (2017). Participation of owners in solving problems of capital repairs of apartment buildings, *Bulletin of the Russian State University for the Humanities. Series "Philosophy. Sociology. Art history"*, no. 2 (8), pp. 46–56.

5. Housing Code of the Russian Federation : Federal Law No. 188-FZ dated December 29, 2004 (as amended on July 26, 2019) // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed 01.04.2020).

6. Rights and obligations of owners and the Regional Fund for capital repairs of apartment buildings // Regional Fund for Assistance to Capital Repair of Common Property in Apartment Buildings in the Sverdlovsk Region. URL: https://www.fkr66.ru/owners/contract.html (accessed 30.03.2020).

7. On the provision of utilities to the owners and users of premises in apartment buildings and residential buildings : Resolution of the Government of the Russian Federation No. 354 dated May 6, 2011 (as amended on July 13, 2019) // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed 01.04.2020).

8. Bystritskaya I. Overhaul: Let's live together! 2019. News Agency "Vremya Press" // URL: https://vremya.press/kapremont-davajte-zhit-druzhno/ (accessed 19.10.2019).

9. In the Middle Urals, almost one and a half thousand houses were repaired for 6 billion // IA "Uralinformburo". URL: https://www.uralinform.ru/news/economy/303369-na-srednem-urale-pochti-poltory-tysyachi-domov-otremontirovali-za-6-milliardov/ (accessed 19.10.2019).

10. Acceptance certificate of completed work on overhaul of an apartment building located at the address: 14, Suvorovskiy Lane, Ekaterinburg, dated December 12, 2018 // Official website of the Regional Fund for the overhaul of apartment buildings in the Sverdlovsk region. URL: https://sve.ro.eisgkh.ru/sve/file/9QlHSEmFpyMeFq3paYjQg2Wa5c7tKcc771uJJ7/%D0%A1%D1%83%D0%B2%D0%BE%D1

%80%D0%BE%D0%B2%D0%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%2C%2014.pdf (accessed 19.10.2019).

11. Shapoval E. In political marketing, the one who breaks the rules now wins. Interview with Y. Kogutyak // Publ. House "MEDIA-DK". URL: https://nv.ua/markets/v-politicheskom-marketinge-seychas-vyigryvaet-tot-kto-lomaet-pravila-yuriy-kogutyak-vladelec-havas-ukraine-50018884.html (accessed 21.10.2019).

12. Annual report of the Regional Fund for Assistance to Major Overhaul of Common Property in Apartment Buildings of the Sverdlovsk Region for 2018 // Official website of the Regional Fund for Assistance to Major Overhaul of Common Property in Apartment Buildings of the Sverdlovsk Region. URL: http://www.fkr66.ru/overhaul/doc.html (accessed 21.10.2019).

13. Luyanen M. (2011). Legislative problems of ensuring proper maintenance and repair of apartment buildings with private ownership of apartments, *Questions of state and municipal management*, no. 1, pp. 53–80.

14. On the approval of the procedure for determining the impossibility of providing services and (or) performing work on the overhaul of common property in an apartment building in connection with the obstruction of such provision of services and (or) the performance of work and establishing the facts of obstruction of the provision of services and (or) the performance of work on overhaul : Decree of the Government of the Sverdlovsk Region of December 29, 2017 No. 1041-PP // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/ (accessed 01.04.2020).

15. Register of qualified contractors // Official website of the Ministry of Energy and Housing and Communal Services of the Sverdlovsk Region. URL: https://energy.midural.ru/regionalnaya-sistema-kapitalnogo-remonta-2/reestr-kvalifitsirovannykh-podryadnykh-organizatsij/ (accessed 19.03.2020).

16. Terletskaya K. How to remove obstacles in the use of common property of apartment buildings // Internet service for managing organizations "RosKvartal". URL: https://roskvartal.ru/zaschita-v-sudah/7981/kak-ustranit-prepyatstviya-v-polzovanii-obschim-imuschestvom-mkd (accessed 21.03.2020).

17. Real Estate & Property Law Nuisance. 2018 // Justia. URL: https://www.justia.com/real-estate/docs/nuisance/ (accessed 21.03.2020).

18. A practical guide to a housing activist: "Roadmap for overhaul of an apartment building" // Institute of Urban Economics. URL: http://www.urbaneconomics.ru/KRkalendarIUE2019 (accessed 20.03.2020).

19. Recommendations for the interaction of a housing asset with residents, owners of premises for identifying, preventing and resolving conflict situations associated with major repairs // Institute of Urban Economics. URL: http://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/metodicheskie_rekomendacii_vzaimodeystvie_s_zhitelyami.pdf (accessed 20.03.2020).

AUTHORS' INFORMATION:

Aleksandr A. Karavaev – Ural Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); alexander-karavaev@yandex.ru.

Inga V. Zhukova – Ph.D. of Historical Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); inga-zhukova@yandex.ru.