

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ
ТОВАРИЩЕСТВ СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ
(на материалах Республики Дагестан)**

Работа представлена кафедрой прикладной экономики.

Научный руководитель – доктор экономических наук, профессор Б. И. Табачникас

Статья посвящена рассмотрению актуальной проблемы – становлению и развитию новой для жилищно-коммунальной сферы России формы управления многоквартирными домами – товарищества собственников жилья (ТСЖ). В работе раскрываются как теоретические аспекты развития ТСЖ (нормативно-правовые основы, понятийный аспект), так и практические проблемы создания и развития данной формы управления жилищным фондом (на примере одного из субъектов РФ – Республики Дагестан). Автором сформулированы практические рекомендации по совершенствованию деятельности ТСЖ.

Ключевые слова: товарищество собственников жилья, кондоминиум, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, собственники жилья в многоквартирных домах, управляющие организации.

The article addresses a very topical issue, which is the formation and development of homeowners associations, an apartment house management model that is new to the Russian housing sector. Proper attention is given both to theoretical issues that are relevant to homeowners associations (legal and conceptual frameworks) and to those challenges that arise in implementing and developing this housing management model (with special emphasis made on the housing sector of the Republic of Dagestan). The author provides practical recommendations on how to improve the work of homeowners associations.

Key words: joint ownership, condominium, reforming of housing municipal sphere, owners of apartment houses, operating organization.

Экономические преобразования в России и реформирование правоотношений собственности в жилищной сфере, начатые в 1990 г., сформировали традиционно отсутствовавший в России класс собственников жилья частного жилого фонда. В связи с этим возникла необходимость пересмотреть традиционные формы управления жилищным фондом, в том числе формирование источников финансирования, регулирование отношений по поводу возникновения, осуществления, изменения, прекращения права владения, пользования, распоряжения общим имуществом в многоквартирных домах. Эти преобразования должны способствовать преодолению критического состояния жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) – ветшанию зданий и коммуникаций, низкому качеству оказываемых услуг.

В начале 1990-х гг. были заявлены две основные цели новой жилищной политики: доступность жилья и бездотационность жилищно-коммунального хозяйства. До недавнего времени граждане оплачивали лишь незначительную часть реальной стоимости содержания жилья и коммунальных услуг, а предприятия, которые оказывали жилищно-коммунальные услуги, были планово убыточными и получали дотации от государства. Отрасль характеризовалась низкой экономической эффективностью, сверхвысокой энерго- и ресурсоемкостью, слабым уровнем менеджмента. Отсутствовала институциональная база реформирования, создание которой началось лишь несколько лет назад.

Начиная с 2004 г. государственными структурами был планомерно принят ряд законов и постановлений в целях урегулирования финансово-правовых, налоговых, финансово-материальных и социальных отношений в сфере производства и получения жилищно-коммунальных услуг, взаимоотношений в жилищно-коммунальной сфере и формирования конкурентного рынка жилищно-коммунальных услуг, создания

условий для развития конкуренции по оказанию жилищно-коммунальных услуг на тендерной основе, определению условий использования объектов общего назначения в многоквартирных домах¹. Главным объектом реформирования становится управление многоквартирным домом. Если раньше ими могли управлять только жилищно-эксплуатационные конторы (ЖЭК) и их аналоги, а также жилищно-строительные кооперативы, то с введением в действие Жилищного кодекса (ст. 161) собственнику помещений дается право выбора одного из трех способов управления: непосредственно собственниками помещений, товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, управляющей организацией.

Как показывает многолетний опыт зарубежных стран, оптимальным вариантом добровольно организованного метода самоуправления в каждом доме является товарищество собственников жилья (ТСЖ). В России они начали создаваться с 1996 г. Их деятельность регламентируется Уставом о товариществе собственников жилья.

Многие аспекты функционирования ТСЖ освещены в работах Ю. П. Тыртышова, О. С. Капустина, Р. Т. Акчурина, Ю. М. Салама, С. В. Чередова, Г. А. Вшивковой².

В них дается характеристика норм и правил, регулирующих работу этих организаций, их преимуществ, критикуется практика управления ТСЖ, поднимаются дискуссионные проблемы.

Опираясь на анализ работы ТСЖ Республики Дагестан и изучение нормативных документов, не повторяя уже известных положений, остановимся на отдельных спорных и нерешенных проблемах.

Требуют уточнения некоторые определения и термины.

Жилищный кодекс Российской Федерации определяет ТСЖ как «некоммерческую организацию, объединение собственников

помещений (квартир и нежилых помещений) для совместного управления многоквартирными домами и решения вопросов владения, пользования и распоряжения общим имуществом, деятельность которого направлена на обеспечение благоприятных и безопасных условий проживания граждан; обеспечение надлежащего состояния общего имущества в многоквартирном доме и предоставления коммунальных услуг; обеспечение решения вопросов пользования общим имуществом»³. Эта дефиниция объективно отражает назначение и функции ТСЖ. В то же время ее следовало бы дополнить указанием на ответственность товарищества за состояние прилегающего земельного участка.

Спорным является вопрос о соотношении понятий ТСЖ и кондоминиума. Широко распространено мнение, что, в отличие от ТСЖ как формы управления и объединения собственников, кондоминиум – это сам материальный объект владения – совокупность земельного участка, помещений (включая жилые, нежилые и помещения общего пользования), ограждающих конструкций и инженерных коммуникаций многоквартирного жилого дома или нескольких односемейных домов. Такая формулировка почерпнута из устаревшей редакции Федерального закона № 72-ФЗ от 15.06.1996⁴. С принятием Жилищного кодекса РФ понятие кондоминиума было удалено из российского законодательства⁵. По существу, кондоминиум и ТСЖ – синонимы. Кондоминиум (от *лат. con* – вместе и *dominium* – владение) – совместное владение, обладание единым объектом, чаще всего домом, недвижимым имуществом. Так трактуется это понятие в зарубежной литературе и нормативных документах.

Говоря о новых механизмах управления в ЖКХ, следует различать два самостоятельные проблемы.

Первой из них является управление жилищным фондом как сферой с высоким потенциалом конкуренции. В этой сфере

предпочтительно активное развитие рыночных отношений частного бизнеса и малого предпринимательства.

Вторая проблема заключается в управлении объектами инженерной инфраструктуры как естественно-монопольной сферой, где возможности конкуренции ограждены. Если в жилищной сфере перспектива связана с предприятиями малого бизнеса, то в сфере управления коммунальной инженерной инфраструктурой – противоположная тенденция. В основном на рынок услуг выходят такие крупные компании, как ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Российские коммунальные инвестиции», ООО «Межрегионгаз», компании «Интеррос», «Межрегиональная коммунальная компания», учредителем которой выступает Фонд содействия развитию регионов, «Межрегиональная инвестиционная строительная коммунальная компания», «Альфа-ЭКО» и др. Определяющую роль в решении этих задач должна выполнять созданная в 2007 г. некоммерческая организация – государственная корпорация «Фонд реформирования ЖКХ». Это объясняется необходимостью крупных финансовых инвестиций в развитие коммунальных систем, которые может обеспечить далеко не каждая компания.

Совершенствование деятельности товариществ собственников жилья является одним из важных направлений решения первой проблемы. Рассмотрим его на примере Республики Дагестан.

По состоянию на 01.01.08 г. из 5590 многоквартирных домов, находящихся в республике, в установленном федеральным законом порядке зарегистрированы и функционируют 207 товариществ собственников жилья, 125 жилищных и жилищно-строительных кооперативов, 22 управляющие компании. Общая площадь жилищного фонда управляемая ТСЖ составляет 1773,6 тыс. кв. м. Товариществами собственников жилья обслуживается более 510 многоквартирных домов, что составляет порядка 9,2% от общего количества многоквар-

тирных домов, а доля управляющих организаций составляет 46%⁶.

К бесспорным успехам ТСЖ республики относится то, что за 2002–2007 гг. существенно улучшилось состояние их жилого фонда. Анкетный опрос участников ТСЖ показал, что практически 70–75% проживающего в нем населения одобряют новую форму управления, так как создание ТСЖ позволило значительно улучшить управление общим имуществом дома, обеспечить благоприятные и безопасные условия для проживания граждан, а также обеспечить предоставление коммунальных услуг надлежащего качества. Вместе с тем нельзя не признать, что процесс создания ТСЖ в республике протекает медленно и наталкивается на серьезные трудности, которые порождены как общими для всей системы управления ЖКХ причинами, так и специфическими условиями РД.

Процесс вхождения коммерческих независимых управляющих организаций на рынок услуг по управлению жильем сопряжен с рядом рисков, обусловленных экономической непривлекательностью среды (экономически необоснованные тарифы на жилищно-коммунальные услуги, неравноправные взаимоотношения с коммунальными предприятиями, обеспечивающими ресурсосбережение многоквартирных домов; неоправданное налогообложение средств, собираемых на проведение работ по капитальному ремонту); неудовлетворенность техническим состоянием объектов управления (системные ошибки и просчеты, заложенные при строительстве домов, недоремонт жилого фонда); законодательной незащищенностью (возможность смены управляющей организации в любое время по решению собственников жилья).

Выполненное автором обследование (опросы председателей ТСЖ и жильцов, беседы с руководителями муниципальных органов управления ЖКХ, изучение статистических данных и нормативных документов) свидетельствует о наличии в респуб-

лике целого ряда антистимулов, препятствующих созданию и успешному развитию ТСЖ.

Часто инициативы собственников не находят поддержки у органов местного самоуправления. Механизм взаимодействия товариществ и органов власти, столь необходимый для решения множества связанных с жильем вопросов, недостаточно подробно закреплен в законе. Так, например, если кто-то из жильцов дома, в котором есть ТСЖ, не хочет платить взносы и обязательные коммунальные платежи, взыскать с него долги удастся только через суд. Пока судебная инстанция не примет решение, может пройти немало времени, а коммунальные услуги в этот период будут оплачивать законопослушные члены ТСЖ. Льготники не очень хотят вступать в ТСЖ, и хотя по закону городские власти обязаны возвращать товариществу разницу между платежами льготников (а они меньше обычных, поскольку эта категория граждан пользуется дотациями на оплату коммунальных услуг) и остальных собственников жилья, однако на практике такое возмещение происходит крайне редко. Плата за эксплуатацию в ТСЖ может быть выше, чем в обычном доме⁷.

К этому следует добавить некоторые факторы, порожденные консерватизмом, недоверием к власти, несвоевременной корректировкой нормативных документов местными органами управления.

Собственники помещений в многоквартирных домах не понимают своих прав и обязанностей в области управления и содержания общего имущества в этих домах, а те, кто хоть что-то понимает в этой сфере, не хотят брать на себя инициативу управления, боясь препятствий, создаваемых ТСЖ структурами ЖКХ. К ним относятся МУП «Горводоканал», тепловые сети, горэлектросети, которые не заключают с вновь созданным ТСЖ договоры на поставку услуг. Управляющие организации не передают документы долговременного хране-

ния. Не решены вопросы о передаче органами местного самоуправления земельного участка, на котором расположен дом, с элементами благоустройства и озеленения объектов, расположенных на данном участке. Товариществам навязывают сбор платы через Единый расчетно-кассовый центр (ЕРКЦ), хотя несомненным преимуществом ТСЖ является то, что размер платы за жилищно-коммунальные услуги у них меньше, чем в домах, где нет товариществ, за счет экономии на услугах ЕРКЦ и банков. Возникают трудности при сборе денег на развитие инфраструктуры и придомовой территории, борьбе с неплательщиками, оформлении субсидий и льгот членам ТСЖ, определении долевого участия в финансировании ремонта жилищного фонда.

Преодоление трудностей и недостатков в области управления ТСЖ требует решения целого ряда задач.

1. В первую очередь следует последовательно соблюдать принцип разделения функций ТСЖ и управляющей компании жилищного фонда. Даже в действующем законе содержится норма, предусматривающая возможность ТСЖ создавать свои домоуправления. При этом само понятие «домоуправление» в этом законе не расшифровывается. Между тем, как указывалось, управление кондоминиумом и управление жилищным фондом – это далеко не синонимы. ТСЖ – это представитель коллективного собственника, ответственное лицо перед поставщиками жилищно-коммунальных услуг и энергоресурсов, механизм реализации прав граждан, связанных с владением, пользованием и распоряжением имуществом в жилом многоквартирном доме. ТСЖ не может являться организацией, обязанной осуществлять эксплуатацию жилого дома и связи подрядчиками и субподрядчиками, поскольку такая деятельность требует лицензирования, является специфической и сугубо профессиональной. Обслуживание здания – функция специализированной управляющей компании.

2. Необходимы комплексные меры по преодолению нежелания граждан управлять своими многоквартирными домами. Из-за слабой информационно-разъяснительной работы со стороны органов власти собственники помещений в многоквартирных домах не имеют для этого достаточных знаний и навыков. Необходимо проведение соответствующих мероприятий с участием собственников жилья и утверждение типового договора управления, что повысит доверие простых граждан к управляющим организациям.

3. Требуется регламентации распределение прав и ответственности между общим собранием членом товарищества и правлением ТСЖ. Когда кондоминиум крупный и число членом ТСЖ велико, то внутри товарищества основные производственные вопросы решаются правлением ТСЖ. Конкретизация этого положения и критерии, учитываемые при распределении функций органов управления кондоминиумом, должны определяться в уставе ТСЖ.

4. В этом учредительном документе следует также отразить перечень обязательных затрат ТСЖ и право отдельных его участников отказаться от оплаты ненужных, с его точки зрения, дополнительных услуг, которые включены в перечень обязательных большинством членом кондоминиума (например, наличие швейцара в форменной одежде).

5. Следует согласиться с предложениями о закреплении части средств, аккумулируемых в соответствии с Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в рамках ТСЖ. Эти средства должны расходоваться на строго определенные цели в рамках этого кондоминиума либо для последующего приобретения жилья членами кондоминиума. Это не исключает возможности временной централизации этих средств на муниципальном или региональном уровне с условием обязательного их возмещения кондоминиуму.

6. Актуальной задачей является деполизитизация ТСЖ, пресечение использовать ее «административный ресурс» в предвыборной борьбе (например, путем избирательного подхода к сдаче в аренду и предоставления площади для проведения собраний). ТСЖ решает задачи исключительно организационно-хозяйственные. В силу этого необходимо законодательно определить сферу прав и обя-

занностей ТСЖ как некоммерческой организации, создаваемой и функционирующей для обеспечения прав граждан в сфере строительства и эксплуатации жилья, исключив какие-либо политические ее функции.

Представляется, что реализация этих рекомендаций будет способствовать успешному выполнению в республике национального проекта «Доступное жилье».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Жилищный кодекс РФ от 01.03.05 г., Градостроительный кодекс РФ от 29.12.04 г.; Федеральный закон от 15.06.96 г. №72-ФЗ «О товариществах собственников жилья», Федеральный закон № 52-ФЗ «О введении в действие с 1 января 1995 г. первой части Гражданского кодекса», Федеральный закон от 30.12.04 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организации коммунального комплекса».

² *Капустин О. С., Акчурин Р. Т.* Изменения в законодательстве о ТСЖ // ЖКХ. Часть II. 2004. № 12. С. 31, 36; *Салама Ю. М.* Программа реформирования ЖКХ и переход на рыночные отношения // ЖКХ. Часть I. 2004. № 3. С. 65; *Тыртышов Ю. П.* Новые методы управления ЖКХ с привлечением частного бизнеса // ЖКХ. Часть I. 2004. № 12. С. 4, 5, 7.

³ Жилищный кодекс РФ от 01.03.05 г.

⁴ Федеральный закон от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» (с изменениями от 30 декабря 2001 г., 21 марта 2002 г.). Официальный текст по состоянию на 21 марта 2002 г.

⁵ Федеральный закон от 29.12.04 г. № 189-ФЗ «О введении в действие жилищного кодекса РФ».

⁶ Территориальный орган государственной статистики РФ по РД, статистический отчет 22 ЖКХ-Реформа на 01.03.08 г.

⁷ В действительности решение о дополнительных расходах (например, на оборудование автоматизированного гаража, облицовку подъезда мраморной плиткой, художественное оформление вестибюля, оплату услуг ландшафтного дизайнера) принимает общее собрание жильцов или управление ТСЖ.