

**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА**



ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ЖИЛИЩНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ВЫБОР
СПОСОБА
УПРАВЛЕНИЯ
МНОГОКВАРТИРНЫМИ
ДОМАМИ**



www.urbanecomics.ru

Жилищный кодекс Российской Федерации, вступивший в действие 1 марта 2005 года, законодательно закрепил передачу полномочий по управлению многоквартирными домами собственникам помещений в них. В результате собственники получили право определять цели управления домом, желаемый уровень качества проживания в нем и размер платы за содержание и ремонт общего имущества, а также выбирать способ управления домом и тех, кто будет оказывать услуги и выполнять работы по управлению, обслуживанию и ремонту. Законодательство принципиально изменило роль муниципалитетов в отношении управления многоквартирными домами: орган местного самоуправления теперь лишь один из собственников помещений и не имеет преимуществ перед другими собственниками при решении вопросов управления домом.

Согласно Жилищному кодексу, все собственники помещений могут реализовать свое право участвовать в управлении многоквартирным домом через участие в общем собрании, которое получило статус органа управления многоквартирным домом. Общее собрание собственников — это механизм совместного принятия основных решений, касающихся общего имущества в многоквартирном доме, включая выбор способа управления.

Жилищный кодекс установил три возможных способа управления многоквартирным домом:

- 1) непосредственное управление собственниками помещений;**
- 2) управление товариществом собственников жилья (ТСЖ), жилищным кооперативом (ЖК) или иным специализированным потребительским кооперативом (ПК);**
- 3) управление управляющей организацией — юридическим лицом независимо от организационно-правовой формы или индивидуальным предпринимателем.**

В чем главное различие между этими способами управления? В том, что для решения задач управления в одном случае собственники создают собственное юридическое лицо, в другом — привлекают стороннее юридическое лицо, специализированную организацию, в третьем — по договоренности друг с другом сами выполняют функции управления. В зависимости от способа управления затем по-разному решаются вопросы содержания общего имущества (включая ремонт), предоставления коммунальных услуг (а также заключения договоров на поставку коммунальных ресурсов) и их оплаты.

Законодательно определено, что собственники не только вправе, но и обязаны выбрать один из трех вышеуказанных способов управления. Если они в установленный срок этого не сделали, то обязанность выбрать на открытом конкурсе управляющую организацию возложена на органы местного самоуправления.

Выбор способа управления многоквартирными домами: текущая ситуация

О том, как складывается ситуация с выбором способа управления собственниками помещений и отбором управляющих организаций органами местного самоуправления, можно судить по данным мониторинга, проведенного Федеральной антимонопольной службой (ФАС России) по итогам I и II кварталов 2007 года. Мониторинг основан на сводных данных муниципальных образований Российской Федерации с численностью населения свыше 10 000 человек (табл. 1 и 2).

Таблица 1. Выбор способа управления многоквартирными домами в Российской Федерации (по данным мониторинга ФАС России по итогам I и II кварталов 2007 г.)

Способ управления многоквартирным домом	Количество многоквартирных домов, шт.		Доля от общего числа многоквартирных домов, %		
	По итогам I квартала 2007 г.	По итогам II квартала 2007 г.	По итогам I квартала 2007 г.	По итогам II квартала 2007 г.	
Выбран	Непосредственное управление	70 499	105 814	7,86	10,77
	ТСЖ (ЖСК, ЖК и ПК)*	27 079	42 226	3,02	4,30
	Управляющая организация	234 855	308 081	26,17	31,36
Не выбран		564 805	526 264	62,95	53,57
Всего		897 238	982 385	100,00	100,00

* В управлении товариществ собственников жилья и жилищных кооперативов соответственно на конец I и II кварталов 2007 года находились многоквартирные дома, составляющие 8,3 и 15,08% от общей площади многоквартирных домов в муниципальных образованиях, в которых проводился мониторинг.

Таблица 2. Кем и как были выбраны управляющие организации (по данным мониторинга ФАС России по итогам I и II кварталов 2007 г.)

Способ выбора управляющей организации	Количество многоквартирных домов, шт.		Доля от общего числа многоквартирных домов, %	
	По итогам I квартала 2007 г.	По итогам II квартала 2007 г.	По итогам I квартала 2007 г.	По итогам II квартала 2007 г.
Собственниками помещений в многоквартирном доме на общем собрании	201 724	271 730	85,89	88,20
Органом местного самоуправления путем проведения конкурса с последующим заключением договоров управления с собственниками	3 042	4 032	1,30	1,31
Органом местного самоуправления без проведения конкурса	30 089	32 319	12,81	10,49
Всего	234 855	308 081	100,00	100,00

Практика реализации жилищного кодекса Российской Федерации: выбор способа управления многоквартирными домами

В Новосибирске, по информации департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства администрации города, собрания собственников по выбору способа управления прошли в 6323 многоквартирных домах (95,7% от общего количества многоквартирных домов, ранее считавшихся муниципальным жилищным фондом). По их результатам жители 16 домов остановились на непосредственном управлении, 120 — решили создать ТСЖ, остальные выбрали управляющие компании (6187 домов).

Официальный сайт мэрии Новосибирска, 22 мая 2007 г.

В Саранске (Мордовия), по словам заместителя министра жилищно-коммунального хозяйства республики Владимира Чудайкина, собственники 14% многоквартирных домов определились с выбором способа управления своими домами (в 213 многоквартирных домах созданы товарищества собственников жилья, это 9,6% от общего количества многоквартирных домов).

Газета "Известия Мордовии" от 16 июня 2007 г.

Владимир Новиков, глава Артемовского городского округа: "У себя в городе мы более двух лет активно занимаемся информационным сопровождением проведения реформы, заняли одно из призовых мест по России в этом вопросе. В каждую квартиру занесли Жилищный кодекс, провели огромное количество собраний, рассказали, какую цель преследует реформа ЖКХ, каковы пути ее осуществления. Но заметьте, только 11 домов в городе приняли решение создать ТСЖ. Причем только те дома, которые относительно недавно были сданы в эксплуатацию. Остальные говорят: "Хорошо, мы будем исполнять ВАШУ реформу (никто не считает ее своей), но при условии, если вы приведете дома в образцовое состояние". На мой взгляд, сколько бы мы ни проводили собраний с жителями, рывка вперед не добьемся, пока не расскажем им схему финансирования и приведения многоквартирных домов в нормальное состояние".

Газета "Владивосток" от 22 мая 2007 г.

Анализ данных мониторинга, проведенного ФАС России, показал, что на конец первого полугодия 2007 года:

- в целом активность собственников-граждан в отношении выполнения обязанности по выбору способа управления продолжает оставаться очень низкой. Собственники более половины многоквартирных домов в городах Российской Федерации (53,57%) не выбрали способ управления, тем самым предоставив решать этот вопрос органам местного самоуправления (фактически до проведения открытых конкурсов эти дома продолжают находиться в управлении предприятий, уполномоченных муниципалитетами);
- крайне мала доля многоквартирных домов (только 4,3% от общего числа), в которых собственники помещений создали юридические лица для управления общим имуществом (ТСЖ или другие объединения);
- непосредственному управлению собственники отдают предпочтение в 2,5 раза чаще, чем созданию собственного юридического лица;
- около трети многоквартирных домов (31,4%) управляются управляющими организациями, при этом, по данным органов местного самоуправления (см. табл. 2):
 - в большинстве случаев управляющая организация выбрана собственниками помещений на общем собрании;
 - органы местного самоуправления только приступают к проведению конкурсов для отбора управляющих организаций (на 30 июня 2007 года в Российской Федерации органами местного самоуправления проведен только 31 открытый конкурс, по результатам которых в управление переданы лишь 1,3% домов¹);
 - достаточно велика доля домов (10,49%), для которых органы местного самоуправления выбрали управляющую организацию без проведения конкурса, что является нарушением законодательства.

Согласно данным таблиц 1 и 2, в муниципальных образованиях с населением более 100 000 человек (где проводился мониторинг) собственники помещений 419 770 многоквартирных домов выбрали способ управления (**42,73%** всех многоквартирных домов в этих МО; к концу I квартала 2007 года данный показатель составлял **33,36%**). При этом распределение по способам управления выглядит следующим образом: **непосредственное управление — 25,21%, ТСЖ — 10,06%, управляющая организация — 64,73%** от общего числа домов, в которых, по данным муниципалитетов, способ управления был выбран собственниками жилья (для сравнения: по итогам I квартала 2007 года эти показатели соответственно были 23,6; 9,0 и 67,4%, то есть собственники стали чаще выбирать непосредственное управление или ТСЖ). Это средние показатели, ситуации в отдельных городах могут очень сильно различаться.

Выбирают ли собственники способ управления многоквартирным домом и какой именно, зависит от того, проводятся или нет и как проводятся общие собрания.

¹ Без учета 62,95% домов, для которых, как считается, способ управления не выбран.

Общие собрания собственников помещений по выбору способа управления многоквартирными домами

Собрания собственников в первый год после принятия Жилищного кодекса были редкими событиями. Подавляющее большинство собственников помещений в многоквартирных домах оказались к этому не готовы, равно как и к осознанному выбору способа управления.

Среди причин подобной инертности можно назвать:

- сформировавшуюся в условиях централизованной системы управления и содержания жилищного фонда многолетнюю привычку жить, возлагая всю ответственность на власть и ожидая заботы от нее;
- плохую информированность граждан об изменившихся после приватизации и в ходе реформы ЖКХ правах, обязанностях и ответственности собственников квартир;
- непонимание того, чем отличаются разные способы управления и как в новых условиях строить отношения с управляющими и обслуживающими организациями;
- разобщенность людей в многоквартирных домах, неумение конструктивно взаимодействовать друг с другом;
- различия в уровне доходов семей и опасения по поводу того, что расходы на содержание жилья возрастут, если дом "выйдет" из сложившейся системы.

Органы местного самоуправления как собственники непричастизированных жилых (и нежилых) помещений в многоквартирных домах могли проявлять инициативу по созыву общих собраний. Кроме того, у них была и остается возможность разъяснять собственникам-гражданам преимущества самоопределения и активного участия в управлении общим имуществом, заказа услуг по управлению и содержанию многоквартирного дома у специализированных организаций на конкурсной основе.

Инициативу органов местного самоуправления как собственника жилья по организации общих собраний, а также их заинтересованность в вовлечении граждан в процесс принятия решений можно оценить по тому, сколько было проведено общих собраний в многоквартирных домах. Показательна в этом отношении, например, информация о выборе способа управления в муниципальных образованиях Приморского края (табл. 3).

Из 34 муниципальных образований Приморского края в 12 общие собрания не проводились вообще, еще в 6 МО проведено от 1 до 7 собраний (причем, судя по тому, как распределяются дома по выбранным способам управления, эти собрания проведены по инициативе собственников жилья или управляющих организаций). Таким образом, более чем в половине муниципальных образований края местные власти совершенно не заинтересованы в том, чтобы помочь собственникам квартир определиться со способом управления своим многоквартирным домом. Соответственно, именно в этих муниципальных образованиях практически во всех многоквартирных домах не выбран способ управления.

В то же время в крае есть несколько МО, где общие собрания проведены в значительной части домов: в ЗАТО Большая Камень — в 98,7% многоквартирных домов, Уссурийске — 56,3%; Арсеньеве — 43,8%, Артеме — 26,2%, Владивостоке — 25,7%.



У органов
местного
самоуправления
была и остается
возможность
разъяснить
собственникам-
гражданам
преимущества
самоопределения
и активного
участия
в управлении
общим
имуществом

Практика реализации жилищного кодекса Российской Федерации: выбор способа управления многоквартирными домами

Таблица 3. Выбор способа управления многоквартирными домами в Приморском крае (на 10.04.2007)

Города и районы	Количество многоквартирных домов	Проведено собраний	Количество многоквартирных домов, в которых собственники выбрали способ управления	Выбранные способы управления		
				Непосредственное управление	ТСЖ	Управляющая организация
Арсеньев	662	290	308	305	3	0
Артем	2107	551	432	3	11	477
ЗАТО Большой Камень	298	294	27	0	0	27
Владивосток	5398	1388	334	3	51	389
Дальнегорск	1278	3	0	0	0	0
Дальнереченск	166		4	0	4	0
Лесозаводск	1742	7	7	5	0	2
Находка	2473	29	26	0	1	26
Партизанск	2062	222	598	222	2	0
Спасск-Дальний	1036	20	3	1	2	83
Уссурийск	3911	2200	886	67	20	799
ЗАТО Фокино	205	37/18	36	0	0	37
Анучинский	1482	7	7	7	0	0
Дальнереченский	5	0	0	0	0	0
Кавалеровский	3458	36	5	4	1	0
Кировский	1908	1	0	6	1	7
Красноармейский	97	0	0	0	0	0
Лазовский	1153		0	0	0	0
Михайловский	1637	107	97	0	12	85
Надеждинский	1016		54	32	2	20
Октябрьский	889		2	0	0	2
Ольгинский	271		34	0	0	34
Партизанский	1872	89	16	16	0	61
Пограничный	395		0	0	0	0
Пожарский	732		0	0	0	0
Спасский	2671	33	33	4	0	28
Тернейский	1677		0	0	0	0
Шкотовский	1217		140	1	18	121
Ханкайский	1830	37	26	0	0	26
Хасанский	970	37	0	0	0	26
Хорольский	2942		0	0	0	0
Черниговский	3961		2	0	0	2
Чугуевский	1785	4	29	0	0	29
Яковлевский	902	1	1	1	0	0
Итого	54 208	5393	3104	680	128	2281

Источник: информация Департамента по ЖКХ и топливным ресурсам Приморского края.

Результативность проведения общих собраний (принято или не принято решение о способе управления) зависит от того, кто, как и с какой целью их проводил. Например, в Артеме проведено 551 собрание, в результате собственники 432 домов выбрали способ управления (то есть 78,4% собраний привели к результату). Проведению собраний предшествовала большая информационная работа. Большая часть собственников предпочла выбрать управляющую организацию, а не создавать ТСЖ, но это был сознательный выбор, обусловленный желанием добиться от государства (муниципалитета) капитального ремонта домов: люди опасались, что при созда-

нии ТСЖ все расходы полностью лягут на них (газета "Владивосток" от 22 мая 2007 г.).

В Уссурийске собственники 886 многоквартирных домов выбрали способ управления после проведения 2200 общих собраний (результативность — 40,3%). При этом в качестве результата выбора присутствуют все три способа управления: непосредственное управление — 7,6%; ТСЖ — 2,2%; управляющая организация — 90,2%. Так что можно предполагать, что собственники действительно получили представление о каждом из способов управления и выбирали, исходя из своих предпочтений.

В Большом Камне, в отличие от подавляющего большинства муниципальных образований не только Приморского края, но и России в целом, общие собрания были проведены практически в каждом многоквартирном доме, причем настоящие, а не заочные, но способ управления — управляющая организация — выбрали только в 27 домах (еще в одном доме принято, но пока не реализовано решение о создании ТСЖ). Таким образом, результативность собраний — примерно 9%. Собрания были хорошо обеспечены методически: средства гранта на проведение общих собраний позволили подготовить информационные материалы, сценарии собраний, формы необходимых для голосования и принятия решений документов. Были соблюдены все нормы закона о созыве и проведении собраний, но горожане не были подготовлены к тому, что им придется самостоятельно принимать решения об управлении своими домами, поэтому многие просто не пришли на собрания. Кворум был только на 30% собраний, поэтому они прошли скорее как информационные, а не как собрания по выбору способа управления, как было заявлено.

Опыт Большого Камня показал: чтобы собрания были результативными (то есть чтобы собственники осознанно выбрали на них один из способов управления), необходима большая разъяснительно-информационная работа до их проведения. Одного собрания чаще всего недостаточно для того, чтобы люди могли обсудить такую сложную проблему и принять решение.

Приморский край демонстрирует еще один пример "результативности" (что, кстати, встречается и в других регионах), когда на всех собраниях выбирается только один способ управления — непосредственное управление (в Партизанске на 222 проведенных общих собраниях "приходится" 222 многоквартирных дома, в которых выбрано непосредственное управление) или же число "непосредственно управляемых" домов даже превышает число проведенных собраний (в Арсеньеве на 290 собраний приходится 305 домов с непосредственным управлением). Последнее вообще невозможно объяснить с точки зрения законодательства: каким же образом принималось решение, если собрание не проводилось?

"Дружный" выбор одного из трех возможных способов управления, несомненно, свидетельствует об искусственно созданной ситуации, намеренном подталкивании собственников к принятию заранее заданного кем-то решения.

Анализ статистических данных и исследование ситуации в разных городах, где преимущественно выбирается способ управления домом управляющей организацией по договору с собственниками помещений, позволяют также сделать вывод, что в большинстве случаев не приходится говорить о самостоятельном и осознанном выборе. Муниципалитеты не скрывают, что общие собрания по выбору способа управления (и одновременно выбору управляющей организации) проводятся в форме заочного голосования, которую они считают единственно возможной для многоквартирных домов. Причем скорее исключение, чем правило, когда муниципалитеты в качестве собственников — инициаторов собрания проводят какую-либо предварительную организационную работу до заочного голосования: встречаются со старшими по дому, подъезду, выбирают счетные комиссии, подготавливают необходимое количество уведомлений и бюллетеней для голосования. В подавляющем большинстве случаев заочное голосование организует управляющая организация, которая до этого обслуживала многоквартирный дом. Представители такой управляющей организации, по большей части муниципального унитарного предприятия или, в лучшем случае, успешного преобразоваться в ООО/ОАО бывшего МУП, разносят по квартирам бюллетени заочного голосования, в которых уже проставлено ее название как результат выбора общего собрания, или просто отпечатанные приглашения собственникам прийти и подписать с ней договор управления.

Обращения граждан — собственников квартир в связи с нарушением законодательства при выборе способа управления многоквартирными домами (включая подделку подписей в протоколах общих собраний, фальсификацию результатов голосования) приобрели массовый характер. Это, а также обращение Федеральной

антимонопольной службы, которая проверила, как соблюдаются конкурентные условия при выборе управляющих организаций, послужило поводом к тому, что в начале августа 2007 года Генеральная прокуратура направила в регионы письмо с требованием "принять меры к усилению прокурорского надзора за исполнением жилищного законодательства при управлении многоквартирными домами" (Российская газета. 2007. 9 авг. Федеральный выпуск № 4435).

С 1 января 2007 года обязанность выбрать на открытом конкурсе управляющую организацию для домов, в которых способ управления не выбран собственниками, возлагается на орган местного самоуправления. Предоставленный законодательством срок более чем в два с половиной года для проявления и побуждения инициативы собственников, можно сказать, практически не был использован муниципалитетами.

Почему муниципалитеты не спешили инициировать проведение общих собраний? Почему так мало внимания уделялось и уделяется просвещению собственников жилья? Не секрет, что управление и обслуживание многоквартирных домов муниципальными организациями дает возможность муниципалитетам использовать привычные административные механизмы решения различных вопросов, от подготовки к отопительному сезону и ликвидации аварийных ситуаций до проведения избирательных кампаний. Важнейшей причиной того, что муниципалитеты не стремились содействовать тому, чтобы собственники помещений самостоятельно выбирали способ управления своими многоквартирными домами, чтобы на рынке управления появлялись частные управляющие организации, является нежелание расставаться с управлением денежными потоками, образующимися за счет платежей граждан за жилищные и коммунальные услуги. Административно-централизованная система управления и организации сбора платежей позволяет распределять подряды "своим" организациям, а также финансировать определенные местные функции за счет платежей граждан. Вот почему тормозится демополизация и перевод на рыночные рельсы сферы управления многоквартирными домами.

Способ управления: товарищество собственников жилья

Динамика образования товариществ собственников жилья показывает, что после принятия нового Жилищного кодекса ТСЖ стали создаваться гораздо активнее, темпы роста их количества увеличились (в 1994—1996 годах прирост ТСЖ в среднем составлял 200 в год; в 1997—2004 годах — по 1,1 тыс. в год, в 2005 и 2006 годах количество ТСЖ увеличилось соответственно на 2,5 и 6,2 тыс.).

Преимущества ТСЖ по сравнению с другими способами управления:

- товарищество, добровольно созданное собственниками помещений, защищает интересы только собственников помещений, более ничьи;
- товарищество, как демократическая структура, обеспечивает участие всех заинтересованных собственников в принятии совместных решений по управлению общим имуществом в многоквартирном доме и отвечает перед ними за надлежащее состояние этого имущества;
- ни один другой способ управления не дает собственникам помещений таких возможностей контролировать расходование средств, формирующихся за счет их взносов/платежей;
- товарищество защищает интересы собственников перед всеми подрядчиками и исполнителями услуг, контролирует исполнение договорных обязательств, количество, качество и режим поставки ресурсов;

Опыт многих ТСЖ показывает, что многоквартирные дома, которыми они управляют, находятся в лучшем состоянии, чем аналогич-

Практика реализации жилищного кодекса Российской Федерации: выбор способа управления многоквартирными домами

Таблица 4. Динамика численности товариществ собственников жилья

Год	Число ТСЖ, всего по Российской Федерации
1993	9
1994	80
1995	325
1996	615
1997	1 875
1998	3 351
1999	4 100
2000	4 800
2001	5 500
2002	6 500
2003	7 500
2004	9 740
2005	12 244
2006	18 467

Источник: данные Госкомстата (1996–1999 гг.), Росстата (2004–2006 гг.) и Института экономики города (1993–1995 и 2000–2003 гг.).

ные, управляемые муниципальными организациями. Тем не менее ТСЖ, несмотря на несомненные его преимущества, выбирается собственниками намного реже других способов управления многоквартирным домом. Очевидно, потому, что преимущества товариществ все еще недостаточно известны населению, распространено ошибочное мнение, что при создании товарищества собственникам придется все вопросы управления и содержания дома взять на себя, а они к этому не готовы, и, кроме того, в настоящее время все еще много препятствий и сложностей при создании и деятельности ТСЖ.

Участники Первого Всероссийского совещания по управлению многоквартирными домами товариществами собственников жилья, состоявшегося 4 июня 2007 года, основными проблемами, препятствующими выбору собственниками ТСЖ как способа управления многоквартирным домом, признали:

- низкую активность и инертность собственников: индивидуализм и неверие в положительный эффект совместной деятельности, отсутствие лидеров, недоверие к государству и реализуемой им жилищной политике;
- законодательно-административные барьеры: сложность процедур и значительные затраты на регистрацию некоммерческой организации;
- неопределенность состава общего имущества и нежелание местных властей формировать земельные участки в установленных законом размерах;
- взимание налога на прибыль со всех накоплений товарищества, в том числе с отчислений на капитальный ремонт;
- сохранение "натуральных" льгот на оплату жилья и коммунальных услуг, а в некоторых городах и дотаций на разницу в тарифах, невыполнение органами местного самоуправления своих финансовых обязательств перед ТСЖ;
- неблагоприятную местную среду для деятельности ТСЖ — локальный монополизм муниципальных управляющих и обслуживающих организаций, отсутствие конкуренции, малочисленность на рынке высокопрофессиональных управляющих и обслуживающих организаций;
- плохое состояние домов — высокая степень износа большей части многоквартирных домов, их низкая энергоэффективность, ограниченные возможности у собственников (и муниципалитета) для проведения капитального ремонта и модернизации¹.

Большую роль в образовании новых товариществ собственников жилья играет положительный пример других, ранее созданных

¹ Материалы Первого Всероссийского совещания по управлению многоквартирными домами товариществами собственников жилья см. на www.tsj.ru.

Таблица 5. Число ТСЖ в некоторых городах России по состоянию на 01.01.2007

Город	Количество
С.-Петербург	6000
Москва	1709
Омск	860
Красноярск	400
Краснодар	346
Рязань	300
Саранск	213
Новокузнецк	135
Челябинск	80
Владивосток	51
Псков	30
Ижевск	21
Уссурийск	20

Источник: данные Института экономики города, 2007

ТСЖ, однако проблема в том, что далеко не все действующие ТСЖ могут служить положительным примером. Успех или неудача работы товарищества во многом зависит от того, по чьей инициативе и с какой целью оно было создано. По этим признакам товарищества, созданные в разных городах России, можно условно разделить на следующие группы.

1. ТСЖ, созданные по инициативе застройщиков.

В этом случае застройщик преследует цель переложить на ТСЖ обязательства по содержанию построенного жилья. Степень участия будущих собственников помещений (инвесторов, участников долевого строительства) в создании ТСЖ — нулевая. Основные отличительные черты — наличие профессиональной управляющей организации, выбранной застройщиком и управляющей многоквартирным домом по договору с ТСЖ; как правило, более высокая плата за содержание общего имущества (особенно в первое время после сдачи дома в эксплуатацию). На такие товарищества приходится, по приближенной оценке, более 70% всех зарегистрированных ТСЖ.

2. ТСЖ, созданные по инициативе муниципалитета (муниципальных жилищных предприятий). Цель создания — перевод муниципальных организаций в частный бизнес без потери объема работ и технической базы и без участия в конкуренции на рынке жилищных услуг. Степень участия собственников в создании ТСЖ — минимальная или практически нулевая (часто собственники в таких ТСЖ даже не знают о том, что оно создано). Основные отличительные черты — крупные размеры ТСЖ, включающего, как правило, весь жилищный фонд, которым ранее управляло жилищное предприятие; наличие собственного штата работников, "унаследованного" от муниципального предприятия, или договора с управляющей организацией, созданной на базе муниципального предприятия.

3. ТСЖ, созданные по инициативе собственников помещений в многоквартирном доме и различающиеся в зависимости от целей самих собственников при создании ТСЖ:

- ТСЖ как реакция на стимулы, предложенные государством/органами местного самоуправления, или на ущемление прав собственников помещений. Цели создания — получение установленной выгоды или льготы (например, средств на капитальный ремонт из бюджета, нежилых помещений в собственности), защита прав на общее имущество (например, защита дома от расселения, земельного участка от коммерческой застройки) и т.п. Степень участия собственников в создании ТСЖ — высокая или максимальная. Основные отличительные черты — как правило, ограниченная способность ТСЖ к решению текущих задач управления домом, неготовность

нести ответственность перед собственниками за содержание общего имущества и обеспечение их коммунальными услугами, а также перед организациями коммунального комплекса за сбор платежей;

- ТСЖ — осознанная собственниками необходимость, "народные"¹ ТСЖ. Цель создания — поддержание и улучшение качества содержания общего имущества, представление интересов собственников при решении вопросов управления многоквартирным домом перед жилищными и коммунальными предприятиями. Степень участия собственников в создании ТСЖ — максимальная. Основные отличительные черты — коллегиальность принятия решений и демократические процедуры управления организацией; опыт самостоятельного решения проблем; обеспечение соответствия качества услуг запросам собственников жилья; применение оптимального сочетания самоуправления с профессиональным управлением.

Вышесказанное подводит нас к важному выводу: проблема не столько в том, что общее количество ТСЖ невелико, сколько в том, что критически мало "народных" ТСЖ, созданных самими собственниками на основании сознательного и продуманного решения и управляющих общим имуществом в соответствии с законом и целями собственников.

В этой связи нужно не просто добиваться увеличения численности ТСЖ, а формировать условия для появления и развития ТСЖ, создаваемых собственниками в результате осознанного выбора и показывающих реальный пример лучшей практики управления многоквартирными домами.

Для поддержки самоорганизации собственников жилья необходимо:

- ликвидировать административные барьеры на пути создания и в деятельности ТСЖ. В настоящее время рассматриваются поправки к Закону "О некоммерческих организациях", в соответствии с которыми функции регистрации ТСЖ будут осуществлять только налоговые органы. Приняты изменения в Налоговый кодекс, с 2008 года освобождающие ТСЖ от налога на прибыль в части средств, направляемых на капитальный ремонт дома. Стимулируются процессы перевода натуральных льгот в денежную форму с передачей денежных потоков гражданам;
- разработать комплекс мер поддержки собственников при проведении капитального ремонта и модернизации многоквартирных домов. В июле 2007 года принят Закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства". Из этого Фонда будет предостав-

ляться финансовая поддержка субъектам Российской Федерации для проведения капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Средства Фонда будут перечисляться товариществам для софинансирования капитального ремонта домов, вошедших в адресные региональные и местные программы.

- разъяснять роль и популяризировать ТСЖ как наиболее заинтересованных и ответственных заказчиков на рынке жилищных и коммунальных услуг и распространять лучший опыт;
- просвещать, обучать лидеров ТСЖ основам самоуправления, поддерживать ресурсные центры и некоммерческие объединения ТСЖ.

Нужно не просто добиваться увеличения численности ТСЖ, а формировать условия для появления и развития ТСЖ, создаваемых собственниками в результате осознанного выбора и показывающих реальный пример лучшей практики управления многоквартирными домами

Способ управления: управляющая организация

Управляющая организация как способ управления многоквартирным домом выбирается собственниками помещений примерно в шесть раз чаще, чем ТСЖ.

Выбранная управляющая организация (управляющий) заключает с собственниками на согласованных условиях договор управления, в соответствии с которым она полностью отвечает перед собственниками за содержание общего имущества и предоставление коммунальных услуг.

По оценкам экспертов (подтверждаемым и мировым опытом), привлечение управляющей организации или специалиста-управляющего, обладающих профессиональной квалификацией и опытом работы в жилищном секторе, навыками стратегического планирования и финансового управления, опытом взаимоотношений с заказчиками разного социального и доходного уровня, с кредитными организациями, позволяет достичь наибольшей эффективности управления многоквартирным домом. В этом главное преимущество данного способа управления перед другими.

Уровень профессионализма и качество предоставления услуг управляющей организацией повышаются в процессе конкуренции. Поскольку профессиональный бизнес управления жилой недвижимостью в России еще только формируется и рыночная конкуренция недостаточно развита, выбор собственниками управляющей организации в качестве способа управления сегодня еще не гарантирует достижения наилучших результатов управления. Общая ситуация с деятельностью управляющих организаций имеет следующие характерные черты:

- сохранение монополии муниципальных управляющих организаций или новых частных, созданных на базе МУПов и РЭУ (ЖЭУ), которые при поддержке муниципалитетов сохраняют за собой все те дома, которыми они ранее управляли (или которые обслуживали);
- устаревшие методы работы таких управляющих организаций (ориентация не на собственников в многоквартирном доме, а на органы местного самоуправления, неумение работать с собственниками жилья как с заказчиками-клиентами, неготовность к конкуренции);
- трудности вхождения на рынок частных управляющих организаций, созданных не на базе МУПов (искусственные админист-

В Саратовской области с выбором способа управления определились 37% собственников. Однако в процессе выбора, происходившего под контролем и давлением мэрии города, были созданы "глобальные" ТСЖ (400 домов — одно ТСЖ!) и управляющие компании — структура, в распоряжение которой были направлены бюджетные средства на восстановление жилищного фонда (в план ремонта вошли все 300 управляемых ими домов). В то же время созданию в Саратове настоящих "народных" ТСЖ оказывалось активное противодействие, включая нежелание ресурсоснабжающих организаций заключать с ними договоры, отказ ДЕЗов и управляющих компаний в выдаче технической документации при бездействии городской администрации.

*"СаратовБизнесКонсалтинг",
26 апреля 2007 г.*

Практика реализации жилищного кодекса Российской Федерации: выбор способа управления многоквартирными домами

ративные ограничения доступа на рынок, отсекающие малый бизнес и индивидуальных предпринимателей, уклонение ресурсоснабжающих организаций-монополистов от заключения договоров на определенных жилищным законодательством условиях, зависимость деятельности управляющих организаций от оплаты собственниками коммунальных услуг);

- *преобладание деятельности по содержанию дома над управлением* (отсутствие пообъектного управления, ориентация на стандартный набор работ по содержанию дома, решение краткосрочных задач, отсутствие перспективного планирования в управлении многоквартирным домом, незаинтересованность в ресурсосбережении);
- *лоббирование муниципалитетами своих интересов* по поддержанию контроля над финансовым потоком в жилищной сфере через расчетно-кассовые центры.

Имеющиеся статистические данные не позволяют оценить, насколько часто собственники помещений выбирали управляющую организацию из нескольких претендентов. Зато есть много свидетельств того, что собственники помещений в многоквартирных домах без рассмотрения альтернатив соглашаются заключать договоры управления с муниципальными предприятиями, которые раньше обслуживали эти дома, или частными управляющими компаниями, сформированными на базе таких муниципальных организаций. Нанимая по подсказке муниципалитета "старых" управляющих, собственники должны понимать, что прежние методы работы не принесут ожидаемых положительных результатов. Кроме того, законодатель, не включив в перечень вопросов местного значения¹ организацию управления многоквартирными домами (в отличие от организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом), лишил правовой основы само существование муниципальных унитарных предприятий, занимающихся управлением многоквартирными домами, в которых приватизирована хотя бы одна квартира.

Для содействия развитию и нормальному функционированию рынка услуг по управлению жилищной недвижимостью в России, для того чтобы собственники могли грамотно выбирать управляющую организацию, необходима большая работа по нескольким направлениям:

- *создание рыночной конкурентной среды* (приватизация МУПов, обеспечение равных условий деятельности, одинакового отношения со стороны органов местного самоуправления к управляющим организациям независимо от их организационно-правовых форм и предыстории создания при проведении конкурсов по отбору управляющих для многоквартирных домов);
- *формирование профессиональным сообществом стандартов управления многоквартирным домом и независимой профессиональной сертификации управляющих организаций* (важная роль в данных разработках должна отводиться саморегулируемым профессиональным ассоциациям);
- *содействие собственникам в формировании целей управления* своими домами, новых требований к кандидатам в управляющие организации и использованию системы стандартов управления в качестве основы договорных отношений;
- *уменьшение рисков управляющих организаций* при предоставлении собственникам коммунальных услуг. Это может быть, например, достигнуто при заключении договора ресурсоснабжения согласно которому риски неполного сбора платы за коммунальные услуги распределяются между управляющей и ресурсоснабжающей организациями и постепенно все в большей степени передаются жилищной управляющей орга-

низации. Для каждого года договора ресурсоснабжения фиксируется обязательство управляющей организации по оплате коммунальных ресурсов исходя из достигнутого уровня сбора платежей граждан за коммунальные услуги, например 94% от выставленных счетов, с последующим ежегодным увеличением этого показателя на один пункт, пока он не достигнет 100%. Иными словами, ресурсоснабжающая организация предоставляет скидку при оплате приобретенного управляющей организацией ресурса в виде списания части задолженности, без изменения тарифа. Для этого Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России разрешил Письмом от 26 декабря 2005 г. № 03-03-04/1/445С с 1 января 2006 года ресурсоснабжающим организациям отражать сумму такой скидки в составе внереализационных расходов.

Способ управления: непосредственное управление

При непосредственном управлении собственники жилых помещений все функции управления общим имуществом выполняют сами и все управленческие решения принимают на общем собрании. Такой способ управления требует от собственников помещений высокой активности, сплоченности и ответственности друг перед другом. На основании решения общего собрания они могут заключать договоры с подрядчиками и исполнителями об оказании услуг

по содержанию и ремонту общего имущества, но при этом каждый собственник помещения от своего имени самостоятельно заключает договоры водоснабжения, водоотведения, тепло-, газо- и электроснабжения.

Данный способ управления имеет весьма существенные недостатки, если в многоквартирном доме достаточно большое число собственников помещений:

- трудно обеспечить решение текущих вопросов управления общим имуществом;
- нет единого ответственного за состояние дома, нет комплексного подхода к управлению домом, нет эффективного контроля за качеством работ и услуг по содержанию и ремонту дома и коммунальных услуг, никто не занимается ресурсосбережением и оптимизацией расходов;
- велик риск неправильных управленческих решений, поскольку собственники квартир в большинстве случаев не имеют необходимых знаний и навыков, необходимых для профессионального управления недвижимостью.

В качестве преимущества этого способа часто пропагандируется отсутствие ответственности (которая лежит на ТСЖ или управляющей орга-

низации) за полноту оплаты полученных коммунальных ресурсов. Но следует подчеркнуть, что подобное отсутствие ответственности рикошетом бьет по самим собственникам, поскольку исключает эффективный контроль качества коммунальных услуг и не стимулирует ресурсосбережение в целом по многоквартирному дому.

В настоящее время рассматривается поправка к Жилищному кодексу, которая ограничит возможность выбора способа непосредственного управления многоквартирным домом в зависимости от числа собственников помещений в нем.

Депутат Госдумы, заместитель председателя Комитета по труду и социальной политике Олег Шейн предложил сохранить для жильцов форму непосредственного управления домом, отметив, что треть жилых домов в Астрахани и около 1500 домов в Нижнем Новгороде успешно управляются самими жильцами. А в рамках ТСЖ Шейн предложил дать каждому собственнику помещения право непосредственного расчета за услуги.

Информационное агентство "Росбалт", 17 января 2007 г.

¹ Вопросы местного значения определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Полномочия органов местного самоуправления по выбору управляющих организаций

В соответствии с Жилищным кодексом органы местного самоуправления вправе отобрать управляющую организацию для многоквартирного дома только в случае, если собственники помещений в установленном законодательством срок не сделали это сами (или не реализовали выбранный способ управления), и только путем проведения открытого конкурса. Таким образом, законодательство существенно ограничило роль органов местного самоуправления в сфере управления многоквартирными домами. Между тем до настоящего времени во многих городах органы местного самоуправления продолжают активно заниматься администрированием в сфере управления многоквартирными домами, объясняя это тем, что муниципалитеты ответственны за состояние жилья на территории муниципального образования. На самом же деле органы публичной власти, в соответствии с действующим законодательством, не отвечают за управление многоквартирными домами, помещения в которых принадлежат двум и более собственникам, даже если одним из собственников является публично-правовое образование. Тем более муниципалитеты и регионы не отвечают за состояние индивидуальных жилых домов. Вопросы управления многоквартирными домами не относятся ни к вопросам местного значения органов местного самоуправления любого уровня, ни к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Роль власти в вопросах управления жилищным фондом может сводиться к исполнению только двух функций:

- функции собственника (если власть выступает собственником жилищного фонда, то она должна принимать решение как собственник наряду с другими собственниками);
- надзору за соблюдением технических регламентов (мониторинг минимальных параметров состояния жилищного фонда, в случае несоблюдения которых государственная власть апеллирует к собственникам помещений, но не к подрядным или управляющим организациям).

Однако, учитывая инертность собственников в бывших муниципальных домах, можно предположить, что в ближайшем будущем органы местного самоуправления будут по-прежнему играть достаточно большую роль в организации управления жилищным фондом. Необходимо подчеркнуть, что действия органов местного самоуправления должны ограничиваться непосредственным участием в управлении только теми домами, где муниципалитеты владеют жилыми (и/или нежилыми) помещениями, и проведением открытых конкурсов по отбору управляющих организаций в соответствии с законом.

Стимулирование выбора собственниками помещений в многоквартирных домах способа управления

Жилищный кодекс предусматривает ряд мер, которые должны предпринять муниципалитеты, чтобы способствовать реализации прав собственников помещений по самостоятельному выбору способа управления многоквартирным домом:

- обеспечивать равные условия для деятельности управляющих организаций независимо от их организационно-правовых форм ("допуск" частных организаций в сферу управления и передача на равных условиях производственных и складских помещений любым управляющим организациям);
- предоставлять управляющим организациям, ТСЖ и жилищным кооперативам бюджетные средства на капитальный ремонт жилищного фонда (безвозмездная передача средств, предоставление бюджетных кредитов, иные способы финансирования);
- содействовать повышению уровня квалификации лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, и организации обучения тех, кто намеревается такой деятельностью заниматься;
- по запросам граждан предоставлять информацию об установленных ценах на услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов и жилых помещений в них, об объемах, перечне и качестве выполняемых работ и оказываемых услуг, а также о ценах на предоставляемые коммунальные услуги. Это должно способствовать оценке различных управляющих организаций, действующих в поселении, и оптимальному выбору способа управления многоквартирным домом;
- в целях совершенствования договорных отношений собственников помещений, ТСЖ и потребительских кооперативов, управляющих организаций с ремонтно-эксплуатационными, специализированными подрядными и ресурсоснабжающими организациями разрабатывать, утверждать и публиковать примерные условия или примерные формы договоров.

Постоянная обязанность муниципалитета — осуществлять мониторинг исполнения Жилищного кодекса, проводить открытые конкурсы, отслеживать ситуацию во всех многоквартирных домах для обеспечения выбора способа управления и его реализации.

На стимулирование реализации положений Жилищного кодекса и демонополизации управления жильем направлен Закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства". Согласно ему, финансовая поддержка субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда будет предоставляться, в частности, при следующих условиях:

- не менее 50% (80%¹) организаций по управлению многоквартирными домами (кроме ТСЖ) и оказанию услуг по содержанию и ремонту домов, действующих на территории муниципального образования, должны являться коммерческими с не более 25% государственного или муниципального участия и управлять не менее 50% (80%) многоквартирных домов;
- ТСЖ должны быть созданы не менее чем в 5% (10 и 20%²) многоквартирных домов в муниципальном образовании;
- должны наличествовать 100-процентная оплата коммунальных услуг и адресная социальная поддержка граждан.

Чрезвычайно важной задачей муниципалитетов может и должна быть организация информационно-просветительских кампаний, по вопросам управления многоквартирными домами. Только информированные и грамотные собственники жилья способны самостоятельно решать вопросы управления своей жилой недвижимостью, сняв эти заботы с государства и органов местного самоуправления.

¹ Значения показателя, которые должны быть достигнуты до 1 января 2010 г.

² Значения показателя, которые должны быть достигнуты соответственно до 1 января 2010 и 2011 гг.

Информационно-издательский центр фонда "Институт экономики города" выпустил в 2006-2007 годах следующие книги:

Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики

Морс К., Страйк Р., Пузанов А.С.

М.: Айрис-пресс, 2007. — 448 с. ISBN 5-8112-2267-4

Книга имеет своей целью познакомить читателей с комплексом методов, необходимых для принятия эффективных решений в области государственного и муниципального управления в условиях рынка. Раскрывается содержание программного метода решения региональных социальных и экономических проблем, подробно описываются аналитические инструменты, необходимые для его применения, обобщается множество выработанных схем предоставления общественных услуг; приводится сравнительный анализ широкого спектра социальных и экономических программ. Особое внимание уделено специфическим проблемам разработки и реализации социально-экономической политики и методам их решения в России и других странах переходной экономики.

Данное издание адресовано работникам сферы государственного и муниципального управления, студентам, обучающимся по специальностям "экономика", "менеджмент" и "государственное и муниципальное управление", а также учащимся смежных специальностей и может быть рекомендовано в качестве учебного пособия.

Авторы: К. Морс — независимый аналитик с большим опытом работы в странах Восточной Европы, Р. Страйк — старший научный сотрудник The Urban Institute, А.С. Пузанов — генеральный директор фонда "Институт экономики города", эксперт в области социальной и жилищной политики, регионального и городского развития.

Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве

Аскеров Э.Н., Сиваев С.Б., Хомченко Д.Ю.

М., Фонд "Институт экономики города", 2006. — 244 с.
ISBN 5-8130-0105-0

В книге на примере различных стран мира и муниципальных образований России дан анализ современной практики привлечения частного бизнеса к управлению поставкой коммунальных услуг и финансированию капитальных вложений в коммунальную инфраструктуру, выявлены факторы успеха и неудач. Государственно-частное партнерство рассматривается как экономический инструмент решения текущих проблем российского коммунального хозяйства, основанный на развитии конкуренции и формировании договорных отношений между коммунальным предприятием и органом местного самоуправления. Сделанные выводы позволили авторам разработать предложения по повышению эффективности преобразований в сфере управления коммунальной инфраструктурой на государственном и муниципальном уровнях за счет применения данного инструмента.

Издание представляет интерес для сотрудников органов местного самоуправления и государственной власти, занимающихся вопросами реформирования коммунального хозяйства. Книга будет также интересна представителям бизнес-сообщества, общественных организаций и ассоциаций, преподавателям и студентам, интересующимся данной проблематикой.

Управление и бюджетирование по результатам на муниципальном уровне: международная и российская практика, перспективы внедрения в России

М., Фонд "Институт экономики города", 2007. - 184 с.

ISBN: 978-5-8130-0117-8

В сборнике приводятся основные понятия управления и бюджетирования, ориентированных на результаты, рассматриваются теоретические и практические подходы к внедрению в бюджетный процесс соответствующих методов, обсуждаются мировая практика и российский опыт, в частности анализируются перспективы и проблемы внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в российскую практику управления общественными финансами в контексте происходящих в России административной и бюджетной реформ.

Сборник предназначен для сотрудников органов местного самоуправления, лиц и организаций, занимающихся практической деятельностью в области управления общественными финансами. Представленный материал будет содействовать распространению нового для России подхода в сфере управления общественными финансами, позволит адаптировать к российским условиям мировой опыт в области внедрения технологий управления и бюджетирования по результатам.

Управление программами социального обслуживания и социальной помощи

Под ред. А.Л. Александровой

М., Фонд "Институт экономики города", 2006. — 346 с.
ISBN 5-8130-0112-3

Учебное пособие знакомит читателя с основами социального менеджмента и позволяет получить целостное представление о процессе управления программами социальной помощи и социального обслуживания. В книге представлены все этапы управления — от разработки и внедрения социальных программ до их оценивания и внесения необходимых коррективов в их структуру и технологию реализации. Теоретические сведения о важнейших понятиях социальной политики, таких как бедность, адресность, категориальность, дополнены многочисленными примерами управления социальными программами, взятыми как из российской, так и из зарубежной практики. Контрольные вопросы и упражнения дают возможность читателю поработать самостоятельно и способствуют усвоению материала.

Книга адресована студентам, аспирантам, а также широкому кругу читателей, интересующихся современной социальной политикой.

Заказать книги, а также полный каталог изданий Института экономики города можно по факсу (495) 787 45 20, 363 50 47, электронной почте books@urbaneconomics.ru или на сайте www.urbaneconomics.ru



**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА**

125009, Москва,
ул. Тверская, 20/1
тел/факс: (495) 787 45 20, 363 50 47
e-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

www.urbaneconomics.ru

Издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID)
© Фонд "Институт экономики города", 2007
ISBN 978-5-8130-0125-3