

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Е.И. Борисова

**ПРАКТИКА РАБОТЫ ТОВАРИЩЕСТВ
СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ В РОССИИ**

Препринт WP1/2013/05
Серия WP1
Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2013

Редактор серии WP1
«Институциональные проблемы
российской экономики»

А.А. Яковлев

Борисова, Е. И. Практика работы товариществ собственников жилья в России [Электронный ресурс] : препринт WP1/2013/05 / Е. И. Борисова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (1 МБ). – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – (Серия WP1 «Институциональные проблемы российской экономики»). – 28 с.

В работе предлагается анализ практики работы товариществ собственников жилья (ТСЖ) в России. При этом дается систематизация происходивших за двадцатилетний период процессов, предлагается выделение нескольких периодов, отличающихся динамикой ТСЖ и лежащими в ее основе причинами. Особое внимание уделено обобщению проблем ТСЖ и выделению среди них основных блоков, остающихся актуальными и в настоящее время. Среди них неготовность собственников взять управление в свои руки, несовершенство законодательства и правоприменения, монополизированность и аффилированность с властью организаций жилищно-коммунального хозяйства и управляющих компаний.

Борисова Екатерина Ивановна – НИУ ВШЭ, научный сотрудник МЦИИР, доцент кафедры институциональной экономики; E-mail: eborisova@hse.ru

Borisova, E. Homeowners Associations in Russia [Electronic resource] : Working paper WP1/2013/05 / E. Borisova ; National Research University Higher School of Economics. – Electronic text data (1 MB). – Moscow : Publishing House of the Higher School of Economics, 2013. – (Series WP1 “Institutional Problems of Russian Economy”) (in Russian). – 28 p.

The paper analyses homeowners associations (HOAs) in Russia. Systematization of the 20 years' reform trends is given, several periods with different patterns of HOA formation are proposed. Special attention is devoted to the numerous problems that HOAs experience. Among them are immature tenants, legislative obstacles, monopolization and state capture of the vital for HOA life markets.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Борисова Е.И., 2013
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2013

1. Введение¹

Товарищества собственников жилья (ТСЖ) – это некоммерческие ассоциации жильцов многоквартирных домов, создаваемые для совместного управления находящейся в их общем ведении собственностью. Двадцатилетняя история создания ТСЖ в России насчитывает множество проблем, многие из которых остаются нерешенными и сейчас. Вместе с тем создание ТСЖ дало надежду на запуск у населения стимулов к тому, чтобы следить за своим домом и подъездом и обращать внимание на происходящее во дворе, создало предпосылки для возникновения непосредственной заинтересованности и ответственности людей. И имеющиеся примеры успеха ТСЖ подтверждают правомерность возлагавшихся на ТСЖ надежд.

Данная работа представляет собой попытку более или менее систематического описания происходивших с начала 1990-х годов процессов, а также периодизации истории ТСЖ. В частности, предлагается рассматривать три периода в динамике ТСЖ: 1) с начала 1990-х годов до 2005 г., 2) 2005–2012 гг., 3) с 2012 г. до настоящего времени, а также выделять основные движущие мотивы создания (или ликвидации) ТСЖ в течение каждого из них.

Работа организована следующим образом. В разделе 2 кратко суммируются тенденции реформирования сектора жилищно-коммунального хозяйства и дается представление о роли ТСЖ в них. В разделе 3 анализируются правовые рамки создания и деятельности ТСЖ, история создания ТСЖ и проблемы, с ними связанные. Раздел 4 подводит итоги.

2. Реформирование ЖКХ в переходный период. Роль ТСЖ²

Около 20 лет назад в России начался процесс приватизации жилья – с принятого в 1991 г. «Закона о приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». При этом передача населению прав на частное владение квартирами не сопровождалась теоретически сопутствующей этому передачей финансовых обязанностей по их содержанию – подавляющую часть стоимости жилищно-коммунальных услуг продолжало оплачивать государство. Создание такой ситуации весьма спорно и, вполне вероятно, что описанные права и обязанности должны были быть переданы одномоментно, как это было сделано, например, в Прибалтике и Казахстане (Ясин, 2006). Кроме того, обязанности по

¹ Автор выражает благодарность А.В. Ермишиной за обсуждение материалов работы и новейших проблем ТСЖ.

² В этой части работы автор в значительной степени опирался на работы Фонда «Институт экономики города», в частности, исследование (Сиваев, 2009).

содержанию и ремонту всего многоквартирного дома также по-прежнему оставались в руках муниципалитетов, что, как отмечается в (Глазунов, 2008), создало уникальный в мире прецедент муниципального жилого дома с приватизированными квартирами. «Приватизация квартир без домов – это нарушение внутренней комплементарности» (Ясин, 2006).

Последующие меры были во многом направлены на выход из сложившейся таким образом промежуточной ситуации, а также на создание рынка жилищно-коммунальных услуг и модернизацию соответствующей инфраструктуры. При этом предполагалось, что население, получив квартиры в собственность, закономерно предъявит спрос на управление общим имуществом домов с целью улучшения качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и ресурсосбережения (Housing and Communal..., 2003). Но в условиях низких доходов реальных стимулов для этого возникнуть не могло, о чем свидетельствуют и результаты исследования, проведенного Институтом экономики города (Практика реформы..., 2004). Кроме того, этому препятствовали и отсутствие навыков управления домом, понимания сути этого процесса, а также общий недостаток опыта добровольной самоорганизации. Поэтому за все годы преобразований активным участником процесса выступало государство, то реально передавая свои функции населению (порой на принудительных, а не стимулирующих началах), то препятствуя этому процессу.

Основное бремя по содержанию и ремонту жилищного фонда и соответствующей инфраструктуры перешло к муниципальным органам власти. В середине 1990-х годов, когда процесс передачи проходил наиболее интенсивно, доля государственной собственности в общей площади жилищного фонда упала с 42% до 10% (табл. 1). Возросшие таким образом финансовые обязательства не соответствовали реальным возможностям муниципалитетов – проведенное Всемирным банком исследование (Housing and Communal..., 2003) свидетельствует о подавляющей доле (20–37%) расходов на ЖКХ в общей сумме расходов местных бюджетов. Следствием стало низкое качество предоставляемых услуг, высокие издержки, расточительное использование ресурсов, ухудшение состояния жилищного фонда и сетей инфраструктуры и т.п.

Таблица 1. Доли частной, государственной и муниципальной собственности (от общей площади жилых помещений, %)

	1990	1995	2000	2005	2009
Частная	32,6	52,9	65,3	77,1	84,3
Муниципальная	25,2	29,6	26,5	16,5	11,0
Государственная	41,7	10,2	6,3	6,4	4,5

Источник: Росстат.

За годы реформ сложилась определенная нормативно-правовая база, регулирующая отношения в этой сфере. Основным законом на настоящий момент выступает принятый в 2005 г. «Жилищный кодекс», который помимо определения основных рамок работы жилищно-коммунального сектора стал своего рода попыткой выхода из возникшей с начала реформ ловушки – теперь собственникам вменялось в обязанность следить за общим имуществом в домах (Ясин, 2006). При этом в последние годы он подвергается значительной переработке, в особенности стоит отметить значительное изменение его положений в 2011 г. Базовые направления реформирования сектора до недавнего времени определяла Подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ» – в рамках Федеральной программы «Жилище» на 2002–2010 гг., продленной до 2015 г.

В целом главная цель реформы заключалась в том, чтобы сделать людей активными участниками рынка, заказчиками и контролерами качества предоставляемых им жилищно-коммунальных услуг. Отчасти поставленные цели были достигнуты, отчасти нет. Часть обязательств в итоге была передана в руки населения, и те реформы, которые можно назвать первоочередными, т.е. касающиеся улучшения финансового состояния сектора, в целом были осуществлены. Однако долгосрочные меры, нацеленные на формирование структур управления домами с заинтересованными потребителями услуг и конкурентного рынка, их предоставляющего, пока реализованы не были. Большинство населения связывает реформу с постоянным ростом тарифов на оплату услуг (Практика реформы..., 2004), многочисленными злоупотреблениями в связи с созданием товариществ собственников жилья; позитивное восприятие является скорее редкостью, чем общим правилом. Нельзя не отметить и зависимость преобразований в секторе ЖКХ от политических тенденций (Практика реформы..., 2004), что, безусловно, накладывает отпечаток на принимаемые решения и вызывает те или иные проблемы.

Важно заметить, что различные преобразования в секторе взаимосвязаны, и эффективная работа товариществ собственников жилья не может быть налажена без соответствующих мер по другим направлениям реформы. Крайне важны реформа оплаты жилья и коммунальных услуг и социальной поддержки населения при оплате жилищно-коммунальных услуг и реформа в сфере управления и развития коммунальной инфраструктуры – две другие части реформы ЖКХ, выделяемые в (Сиваев, 2009). Поэтому помимо анализа особенностей работы ТСЖ и в целом реформы системы управления домами имеет смысл кратко рассмотреть их основные действия и результаты, так или иначе затрагивающие ТСЖ.

2.1. Реформа системы оплаты жилищно-коммунальных услуг

При образовании ТСЖ собственники берут на себя солидарную ответственность по оплате услуг. Ранее проблемами с должниками занимались муниципалитеты, в ТСЖ они перешли к коллективу собственников, которым теперь необходимо решать их самостоятельно. Таким образом, изменения в размере платы за услуги, предоставлении финансовой поддержки населению и т.п. имеют непосредственное влияние на ТСЖ.

В советский период бремя расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг несло государство, и участие населения было крайне незначительным – например, в 1992 г. оно составляло 1% в жилищных услугах и 8% – в коммунальных (Практика реформы..., 2004). Причем тарифы не менялись. Подобная ситуация сверхдотационности отрасли не могла сохраниться, необходимо было повышение доли, вносимой населением, которая в конечном итоге должна была достичь 100%.

Однако возможность уплаты полной стоимости жилищно-коммунальных услуг тесно связана с потенциальной способностью людей ее вносить, т.е. с их доходами. Поэтому в условиях смены экономической модели и серии кризисов, сопровождавшихся высокой инфляцией и падением доходов, было бы нереалистично ожидать скорого решения подобного вопроса. Кроме того, требовалась разработка системы социальной поддержки населения – в виде субсидий и льгот, которых в советское время практически не существовало.

Процесс перехода к 100%-й оплате характеризовался установлением федерального и региональных стандартов оплаты жилищно-коммунальных услуг. При этом для каждого региона определенная по стране норма служила лишь верхней границей, а введение полной оплаты осложнялось не только экономическими, но и политическими соображениями. Поэтому эта мера постоянно отсрочивалась, вводились новые сроки установления 100%-го федерального стандарта, и, например, первый в России город, перешедший на 100% оплату, – Череповец – пережил в связи с этим немало проблем (Практика реформы..., 2004). В итоге установлен стандарт был в 2005 г., и хотя и сейчас часть населения вносит неполную плату за услуги, за годы реформ произошел колоссальный рост его участия. В 2007 г.у степень участия составила 94% (Сиваев, 2009).

За время перехода к новым стандартам оплаты жилищно-коммунальных услуг реформировалась и система предоставления субсидий и льгот. Первая действует с 1994 г. и за годы преобразований испытала две новации. Во-первых, был введен новый формат – действовавшая до принятия «Жилищного кодекса» норма уменьшения платежей была заменена на полное возмещение затрат жильцами при компенсации им того объема

денежных средств, в котором предусмотрена субсидия. Во-вторых, изменилась формула расчета субсидии – после принятия «Жилищного кодекса» субсидия стала выделяться исходя из регионального стандарта условий проживания, а не на основе стоимости жилищно-коммунальных услуг в каждой отдельно взятой квартире.

Что касается системы предоставления льгот, то происходившее с ней фактически вступало в противоречие с политикой разгрузки местных бюджетов и уменьшения дотационности отрасли. Льготы существовали и в советское время, но в переходный период число их получателей заметно выросло. 1990-е годы сопровождалось введением огромного числа категорий льготников (ветеранов, инвалидов, чернобыльцев и т.п.), которое привело к тому, что в 2002 г. 40% населения получало те или иные льготы. При этом часто это были далеко не наиболее нуждающиеся, с низкими доходами семьи – таким образом, эффективность подобного механизма социальной поддержки оказалась достаточно низкой (Сиваев, 2009); механизм в итоге не обеспечивал выполнения возложенных на него функций. Кроме того, подобные объемы социальной поддержки государство было оказать не в силах, в силу чего возникла проблема необеспеченных финансированием льгот.

В 2004 г. была начата так называемая реформа по монетизации льгот – замене денежных скидок на реальные выплаты. Это должно было, во-первых, превратить получателя льгот из пассивного в активного, имеющего возможность выбора и наиболее эффективного расходования полученных им средств, и, во-вторых, способствовать улучшению финансового положения предприятий жилищно-коммунального хозяйства (Сиваев, 2009). Значительные полномочия при этом передавались на уровень регионов, что в результате привело к появлению трех моделей реформирования. Появились федеральные и региональные льготники. Но, как и любая реформа, она столкнулась с наличием проигравших, которых в данном случае оказалось немало, что привело к массовым протестам населения. Кроме того, распределение льгот по-прежнему подчинялось принципу категориальности, а значит, важнейшая проблема этого механизма социальной поддержки осталась.

В целом каковы бы ни были результаты перехода к 100%-й оплате жилищно-коммунальных услуг и реформ субсидий и льгот, важно заметить имевшую место их несогласованность как между собой, так и с политикой доходов населения. «Требование уплаты населением 100% стоимости ЖКУ без соответствующих изменений в политике доходов – нарушение внешней комплементарности» (Ясин, 2006). Начиная с 2001 г. темп роста тарифов опережал динамику повышения номинальных располагаемых доходов

населения (Ясин, 2006)³. И по-прежнему значительная доля населения получала ту или иную поддержку – в 2009 г. 8,3% семей являлись получателями субсидий и 26% населения пользовались социальной поддержкой по оплате жилищно-коммунальных услуг. Это, в свою очередь, подрывает финансовую стабильность ТСЖ (подробнее об этом см. далее).

2.2. Развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры

При приватизации какой-либо из сфер экономики важно, чтобы организации имели доступ к рыночной инфраструктуре, необходимой для их эффективного функционирования. В случае ТСЖ речь идет о жилищно-коммунальной инфраструктуре, развитие которой оказывает непосредственное влияние на их эффективность.

До начала реформ предприятия, обеспечивающие управление и эксплуатацию домов, находились сначала в государственной собственности, а затем, в 1991 г., были переданы в муниципальную. Целью преобразований было возникновение коммерческих фирм, разделение функций управления и содержания и развитие конкуренции в тех сферах, где это возможно (понятно, что развитие конкуренции в секторе коммунальных услуг ограничено, здесь традиционно действуют естественные монополии). Все это должно было способствовать притоку инвестиций в отрасль, повышению качества услуг и снижению издержек, уменьшению дотационности предприятий сектора.

В коммунальном секторе в начале 2000-х появились частные операторы, среди которых, согласно (Сиваев, 2009), можно выделить три, позиционирующих себя на национальном уровне, – ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Евразийское водное партнерство», ОАО «Росводоканал». Иностранному бизнесу развития пока не получил. В настоящий момент доля частных фирм на рынке электроснабжения составляет 81%, теплоснабжения – 69%, газоснабжения – 92%, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод – 61%. Приметой относительно недавнего времени стало появление долгосрочных договоров аренды – с 2004 по 2009 г. их было заключено свыше 20 со сроками действия от 15 до 49 лет и охватом населения в 13 млн человек (Сиваев, 2009).

Начал развиваться бизнес и в сфере предоставления услуг по содержанию и ремонту домов, чему способствовало разделение функций заказчика и подрядчика и где условия для этого наиболее благоприятны. В данное время 86% рынка составляют частные операторы. Можно говорить о некотором улучшении качества услуг. Тем не менее нередки злоупотребления, особенно при проведении капитального ремонта домов.

³ Уровень собираемости платежей, несмотря на это, постоянно возрастал, отражая высказанную в (Ясин, 2006) идею о том, что до определенной доли расходов на жилищно-коммунальные услуги в семейном бюджете люди выступают аккуратными плательщиками.

В то же время управление домами по-прежнему является монополией бывших муниципальных предприятий, формально высокая доля коммерческих фирм в 88% обманчива, новообразованные среди них представлены слабо, в частности, по причине высоких рисков ведения бизнеса, его аффилированности с местными органами власти. Редкостью является не только проведение конкурсов на управление домами, но и само наличие выбора между управляющими компаниями. Нередко встречается недобросовестное поведение последних. Рыночные нормы управления домами на данный момент развиты недостаточно. Обсуждается введение норм саморегулирования в отрасли, которое однако может привести не к положительному, а к отрицательному эффекту – росту монополизированности и выдавливанию с рынка добросовестных компаний, барьерам на вход, повышению слитости с властными структурами.

В итоге инфраструктуру рынка можно охарактеризовать как слаборазвитую. Качество услуг теперь испытывает значительные вариации, в частности, появился их элитарный сегмент, однако для большей части населения оно остается по-прежнему невысоким. По мнению экспертов, важными составляющими реформы в этой области должны стать внедрение и повсеместное использование системы типовых договоров между участниками рынка и повышение прозрачности работы организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги населению, и управляющих компаний. Важную роль может сыграть и активность собственников, в том числе организация ими контроля выполняемых работ.

2.3. Реформа системы управления многоквартирными домами

До начала 1990-х годов управление домами было исключительной монополией государства. С началом рыночных преобразований дома были переданы в муниципальную собственность, а обязанности по их содержанию и ремонту – муниципальным органам власти. С середины 1990-х годов этому направлению реформы уделялось самое большое внимание, а с 2004 г. изменилась государственная политика в этой области (Сиваев, 2009) – в управлении домами делалась ставка на ТСЖ.

Согласно ныне действующему «Жилищному кодексу», в настоящее время существует три альтернативных способа управления домами – наём управляющей компании, создание товарищества собственников жилья (или иного аналогичного объединения собственников в юридическое лицо – жилищного или жилищно-строительного кооператива – ЖСК, ЖК, которые появились еще в ранний период существования СССР) или непосредственное управление. Наиболее распространены первые две формы, при этом форма работы с управляющей компанией фактически

воспроизводит существовавшую ранее, в советское время (с той лишь разницей, что подразумевалось создание конкурентного рынка, где наряду с муниципальными предприятиями получил бы развитие коммерческий бизнес). Непосредственное управление приспособлено под нужды небольших домов, что было специально оговорено в «Законе о товариществах собственников жилья», регулировавшем управление домами до принятия «Жилищного кодекса». В «Жилищном кодексе» ограничение было снято, что привело к использованию этой формы и для крупных домов – например, в Астрахани и Челябинске, в которых преобладает именно непосредственное управление.

На рис. 1 показаны основные формы управления. При каждом из трех способов управления (непосредственное управление; ТСЖ и другие аналогичные организации; управляющая компания) возможны различные распределения полномочий между жильцами-собственниками и управляющими и обслуживающими организациями. А главные отличия форм управления состоят, во-первых, в наличии или отсутствии юридического оформления, которым является ТСЖ, ЖСК или другой специализированный потребительский кооператив, и, во-вторых, в исполняющих решения лицах/организациях (Способы и модели управления..., 2008). Но почему была сделана ставка именно на ТСЖ?



Специфика организационной формы

Некоммерческая организация

Коммерческая или государственная организация

Организационное оформление отсутствует

Особые требования для создания (если есть)

Более 50% голосов от всех голосов собственников в домах

Кто управляет домом

Общее собрание членов ТСЖ, правление ТСЖ

Управляющая компания

Общее собрание собственников квартир в доме

Кто заключает договора на поставку ЖК услуг

Правление ТСЖ

Управляющая компания (предварительно заключившая договор с каждым собственником)

Каждый собственник квартиры

Дополнительные возможности

- Ведение хозяйственной деятельности
- Накопление финансовых средств

Рис. 1. Сравнение способов управления домами⁴

⁴ При подготовке иллюстрации использованы материалы «Жилищного кодекса», а также статьи «ТСЖ, алгоритм успеха» (Галина Писарчик, при участии Ирины Генцлер (Фонд «Институт экономики города»), Московская жилищная газета «Квартирный ряд», 23 октября 2008 г.

Для передачи инфраструктуры жилых домов из муниципального ведения в совместную собственность жильцов (и таким образом создания ТСЖ) имеются серьезные основания. Качество муниципального управления жилыми домами вызывает многочисленные нарекания, а нерациональное расходование средств, потери и злоупотребления обременяют региональные и местные бюджеты. К важным преимуществам коллективной собственности следует отнести, во-первых, более сильные стимулы для надлежащего содержания жилых домов – от этого зависят повседневный комфорт жильцов и рыночная стоимость их квартир, и, во-вторых, лучшую осведомленность жильцов о проблемах своих домов и качестве коммунальных услуг. Не случайно такая форма управления жилыми домами получила широкое распространение во многих странах.

Для России подобный институт управления жильем является новым, хотя нельзя сказать, что жилищная самоорганизация в ней отсутствовала вовсе. Советский период истории предлагает множество ее примеров: домкомы, жилищные товарищества, жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), уличные комитеты, молодежные жилищные комплексы (МЖК). Ее примеры есть и в дореволюционной России, когда наиболее обеспеченные слои населения брали под свой контроль благоустройство и улучшение условий проживания (Шомина, 2008). Однако подобные формальные и неформальные жилищные инициативы носили по преимуществу локальный характер, явление жилищного самоуправления не стало массовым, а навыки управления жильем – привычными и традиционными. Основную роль в обеспечении населения жилищно-коммунальными услугами продолжала играть власть, сохраняя возможность для пассивности жителей.

Нараставшая необходимость передачи жилищного фонда в руки собственников, с одной стороны, и их пассивность, с другой, привели к законодательному установлению срока, к которому должен был быть окончательно сделан выбор в пользу того или иного способа⁵, который, однако, не раз переносился. При этом в случае отсутствия выбора со стороны жильцов муниципальные органы власти обязаны провести конкурс по выбору для их дома управляющей компании.

Среди выбравших форму управления доминирующей на середину 2011 г. остаются управляющие компании, которые работают почти с 45% многоквартирных домов. При этом многие из них созданы из прежде муниципальных предприятий, которые просто сменили форму собственности на частную. По сути, это означает сохранение статус-кво

⁵ См. 251-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» и ст. 18 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

в более чем трети домов. В непосредственном управлении находится около 43% домов. Столь широкое распространение этой формы стало реакцией на несовершенства рынка – стремление избежать рисков, связанных с работой управляющих компаний простым отказом от работы с ними, а также нежелание людей работать с подконтрольными муниципалитетам управляющими компаниями (Сиваев, 2009). В то же время ТСЖ, на которые в ходе реформы делалась ставка, оказались в меньшинстве. На их долю (вместе с жилищными кооперативами и иными специализированными потребительскими кооперативами) приходится только 13%. Различные попытки склонить выбор жильцов в их сторону – как, например, создание программы выделения средств на капитальный ремонт через Фонд содействия реформированию ЖКХ в обмен на создание ТСЖ – породили множество злоупотреблений, но соотношения различных форм управления коренным образом не изменили.

3. ТСЖ в России: правовые рамки, динамика, проблемы

3.1. Динамика ТСЖ

Несмотря на то, что формирование ТСЖ в России идет с начала 1990-х годов, реальный период их становления начался с 2000-х. Начальный период медленного роста сменился экспоненциальным увеличением их числа и последовавшим затем спадом (рис. 2). Таким образом, в динамике ТСЖ можно отчетливо выделить три периода: 1) до 2005 г., 2) 2005–2012 гг., 3) с 2012 г.

Первый период характеризовался небольшим приростом числа ТСЖ и явным отсутствием целенаправленной политики властей (и, тем более, массовой инициативы людей) по их созданию. В этот период действовало сначала «Временное положение о кондоминиуме», затем – «Закон о товариществах собственников жилья», определивший законодательные рамки ТСЖ и послуживший толчком для запуска процесса. Однако выбор способа управления не был обязательным для всех многоквартирных домов и многое зависело от инициативы и поддержки властей, поэтому по-настоящему массовым образованием ТСЖ не стало (Анализ законодательства и практики..., 2007). За это время было создано порядка 10 тыс. ТСЖ – столько, сколько сейчас можно найти всего в нескольких крупных городах.

Основной массив ТСЖ образовался в течение *второго периода* – с 2005 по 2011 г. Это было время после принятия «Жилищного кодекса», вменившего жильцам всех многоквартирных домов в обязанность выбор одного из способов управления. Были в этот период и другие законодательные инициативы, а также усилия властей, нацеленные

на рост числа ТСЖ. В частности, Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» 2007 г., призванный содействовать проведению капитального ремонта в жилых домах путем выделения финансовой поддержки из соответствующего Фонда и в итоге спровоцировавший волну «липовых» ТСЖ, т.е. товариществ, созданных с теми или иными нарушениями (по поддельным документам, вопреки желанию жильцов и т.п.). Возможность получения средств из фонда при создании определенного числа ТСЖ в муниципалитете сыграла злую шутку. Всего за год, с середины 2007 г. до середины 2008 г., количество ТСЖ выросло более чем на 20 тыс., что сопоставимо с числом образованных за все предыдущие 15 лет; в одной только Москве было создано более 4 тыс. ТСЖ. А в конце периода – в 2012 г. – по всей России насчитывалось уже почти 90 тыс. ТСЖ (рис. 2). Но вполне закономерно, что подобный искусственный рост числа ТСЖ вскоре сменился спадом – *третьим периодом* в предложенной периодизации, связанным с массовой ликвидацией сверху «липовых» ТСЖ⁶.

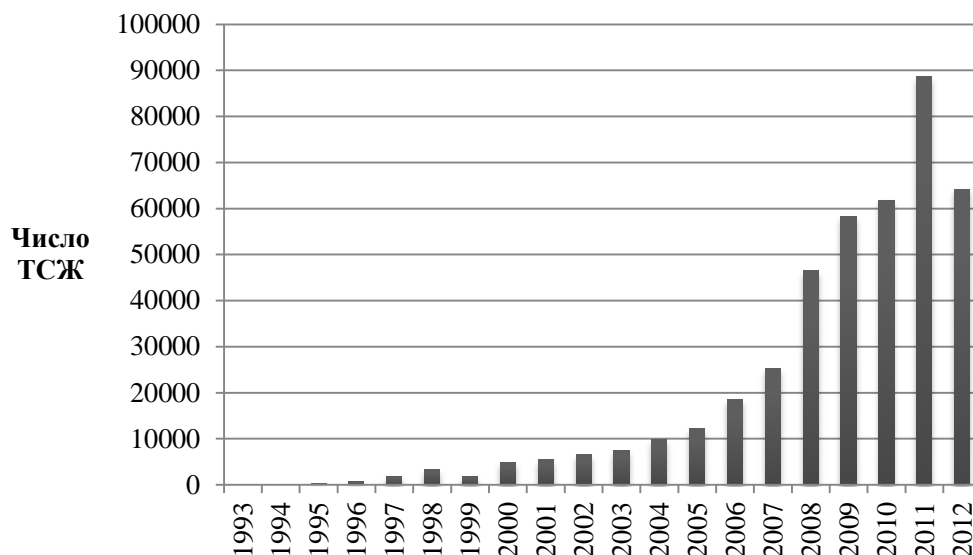
При этом недавно начавшийся третий период, наряду с прекращением действия созданных без воли жильцов ТСЖ, обнаруживает и совсем другие тенденции, которые, тем не менее, тоже ведут к сокращению числа ТСЖ. Это ликвидация вполне дееспособных ТСЖ⁷ и банкротство ТСЖ⁸. Так или иначе, полноценное представление об изменении числа ТСЖ в этот период можно будет составить лишь через некоторое время.

Но в целом имеющаяся динамика ТСЖ явно указывает на отсутствие стабильности и предсказуемости и на серьезную зависимость образования ТСЖ от политики властей. На данный момент изменение числа ТСЖ определяется в большей степени стимулирующими или, напротив, ограничивающими мерами извне, нежели осознанными действиями самих людей – собственников жилья.

⁶ О массовой ликвидации «липовых» ТСЖ см., например, <<http://expert.ru/expert/2011/23/kollektivizatsiya-2/>>.

⁷ См., например, заметку известного эксперта Е. Юнисовой «Назревшие проблемы в сфере управления многоквартирными домами: пора решать!» <<http://tsg-rf.ru/node/37271>> или коллективное обращение жилищных объединений Москвы в Общественную палату РФ «о проведении общественных слушаний по поводу беспрецедентной “травли” и уничтожения объединений собственников жилья, проявляемой в массовом порядке в масштабах всего города» <<http://tsg-rf.ru/node/37347>>.

⁸ См., например, <<http://www.rg.ru/2013/03/15/kooperativi-site.html>>.



Источник: Росстат.

Рис. 2. Динамика числа ТСЖ по России

3.2. Правовые рамки создания и работы ТСЖ

В настоящее время основные положения, регулирующие создание и работу ТСЖ, отражены в соответствующих главах «Жилищного кодекса», вступившего в действие 1 марта 2005 г. и после этого неоднократно дорабатывавшегося и перерабатывавшегося. До этого момента создание и работу ТСЖ регулировал «Закон о товариществах собственников жилья», вышедший в 1996 г., а еще ранее – «Временное положение о кондоминиуме», на основе которого было создано всего 375 ТСЖ.

С принятием «Жилищного кодекса» выбор ТСЖ или иного способа управления стал необходимым для каждого дома, были установлены сроки, к которым жильцы должны были определиться с той или иной опцией. Кроме того, изменениям подверглась процедура регистрации ТСЖ, определения доли собственника в общем имуществе, был введен термин «многоквартирный дом» вместо употреблявшегося до этого «кондоминиум», а также установлен запрет на создание нескольких ТСЖ в одном доме – в целом, по мнению экспертов, начался новый этап в становлении ТСЖ (Анализ законодательства и практики..., 2007).

В «Жилищном кодексе» ТСЖ определяются как некоммерческие организации, которые представляют собой ассоциации жильцов – собственников квартир, создаваемых для совместной эксплуатации и развития общей инфраструктуры жилых домов (как многоквартирных, так и нет) и прилегающих территорий. Как упоминалось ранее (см. раздел 2), ТСЖ – это одна из форм управления домами. В его функции входят как

собственно управление и обеспечение надлежащего санитарно-технического состояния общего имущества домов, так и обеспечение соблюдения собственниками их обязанностей по содержанию и ремонту общего имущества и представление интересов собственников (связанных с общей собственностью) в суде. Кроме того, ТСЖ обладают правом ведения хозяйственной деятельности в интересах товарищества – сдачи помещений в аренду, стен для размещения на них рекламы, строительства и т.п.

Для создания ТСЖ необходимо более 50% голосов⁹ от общего количества голосов собственников в домах, где планируется выбор ТСЖ; при этом ТСЖ может быть создано как в одном доме, так и путем объединения нескольких соседних. Примечательно, что вновь созданное ТСЖ не обязано включать в свой состав всех живущих в данном доме; обязательно лишь, чтобы площадь собственности у входящих в ТСЖ превышала 50%. Таким образом, законодательно закреплена возможность наличия собственников квартир, не являющихся членами ТСЖ, это отличает ТСЖ от зарубежных аналогов и породило немало проблем, о которых будет сказано далее.

Работу ТСЖ регулирует принятый им устав, однако базовые правовые рамки определяет уже упоминавшийся «Жилищный кодекс». Согласно этим рамкам, высшим органом управления товарищества выступает общее собрание его членов, на котором принимаются решения по вопросам жизни ТСЖ. При этом основная часть вопросов требует одобрения по процедуре простого большинства голосов присутствовавших на собрании членов, которые, в свою очередь, должны представлять не менее 50% собственности. Таким образом, получается, что решения в ТСЖ могут быть приняты небольшой частью проживающих в доме собственников квартир – только 12,5%.

Из числа членов ТСЖ также избирается правление во главе с председателем, являющееся исполнительным органом товарищества и наделяемое правами самостоятельного принятия решений по ряду вопросов, неподотчетное общему собранию членов товарищества. При этом степень свободы правления ТСЖ, определенная в общем для всех ТСЖ виде в «Жилищном кодексе», зависит также от устава товарищества – последний может ограничить круг вопросов, по которому правление вправе выносить решения¹⁰. Управление ТСЖ может также осуществлять профессиональный управляющий (физическое или юридическое лицо) (табл. 2).

⁹ При этом количество голосов у каждого собственника определяется площадью его квартиры.

¹⁰ Так, согласно «Жилищному кодексу», правление может иметь право на заключение договоров с управляющей компанией и ресурсоснабжающими организациями или с осуществляющими капитальный ремонт подрядчиками. Однако уставом ТСЖ эти пункты могут быть отнесены к исключительной компетенции общего собрания членов ТСЖ.

У ТСЖ также существует вышеупомянутая (см. раздел 2, в частности рис. 1) возможность найма управляющей компании – в этом случае ТСЖ заключает договор управления и осуществляет контроль за выполнением обязательств по нему. Что касается управляющей компании, то она может как полностью управлять домом, так и, например, только обеспечивать сбор платежей с жильцов (Чередов, 2007). Содержание и ремонт общего имущества могут обеспечиваться как силами собственного персонала управляющей компании, так и, например, посредством штатного персонала ТСЖ (табл. 2).

Таблица 2. Возможные способы работы ТСЖ

	1	2	3
Управление	Правление ТСЖ	Управляющий – физическое лицо	Управляющий – юридическое лицо или управляющая компания
Содержание и ремонт	Собственники помещений		
	Штатный персонал ТСЖ		
	Подрядчики по договору с ТСЖ		
			Персонал управляющей компании
			Подрядчики по договору с управляющей компанией

Источник: (Способы и модели управления..., 2008).

Примечательно, что контроль работы ТСЖ осуществляют все собственники квартир, которые вне зависимости от наличия членства в ТСЖ вправе предъявлять претензии к качеству услуг ТСЖ, а также получать по запросу все необходимые материалы о состоянии дома и деятельности товарищества – протоколы общих собраний, сметы доходов и расходов, техническую документацию на дом и т.п. Другими механизмами подотчетности выступают уже упоминавшееся общее собрание членов ТСЖ (контролирующее правление) и ревизионная комиссия, избираемая все тем же общим собранием и проводящая ревизию финансовой деятельности ТСЖ не реже одного раза в год; при этом члены комиссии и члены правления не могут пересекаться.

В целом ТСЖ как организация предоставляет жильцам дополнительные возможности, которые отсутствовали у каждого из них по-отдельности. Это накопление средств с тем, чтобы, например, распорядиться ими для проведения капитального ремонта или использовать для дополнительного благоустройства общего имущества. Это право брать кредит в банке. Это также возможность строительства нового жилья для членов товарищества и в целом осуществления застройки на принадлежащих ТСЖ территориях. При этом новые помещения могут использоваться в том числе для получения дохода. Как отмечают эксперты Института экономики города (Практика реализации Жилищного

кодекса..., 2007), это лучшая возможность контролировать расходы и защита проживающих в ТСЖ перед исполнителями услуг. Это даже просто возможность использования совместных сил и средств для отстаивания своих интересов. Но как организация ТСЖ обязано платить налоги, а также обладает рисками банкротства, ставшими особенно явными в третий временной интервал предложенной периодизации.

3.3. Проблемы ТСЖ

История создания ТСЖ в России демонстрирует примеры вполне удачных и дееспособных институтов, удовлетворяющих целям и замыслам их создания¹¹. В поддержку образования ТСЖ и создания в обществе спроса на них появляются все новые инициативы¹² и создаются различные объединения¹³, вокруг создания ТСЖ появляются коммерческие структуры, занимающиеся консультированием и обучением¹⁴. Однако чаще приходится слышать о разного рода проблемах, преследующих ТСЖ начиная с их возникновения и создавших устойчивый негативный стереотип ТСЖ¹⁵.

В прессе нередко информация о принудительной организации ТСЖ либо всяческих препятствиях на пути их создания¹⁶ (в том числе «захват» управления ДЕЗами, ЖКС и т.п. организациями), вмешательстве власти в ТСЖ, диктате ресурсоснабжающих организаций, отсутствии равноправного положения ТСЖ в судебных спорах и т.п. Таким образом, ТСЖ не только не реализуется как институт свободной самоорганизации людей (из-за чего проблемы, которые в целом характерны для такого рода институтов, могут еще более обостряться)¹⁷, но и сталкивается с весьма жесткими и неблагоприятными рамками своего существования.

Большинство препятствий, с которыми сталкиваются ТСЖ, можно разделить на следующие основные группы:

- 1) неготовность собственников взять управление в свои руки;
- 2) несовершенства законодательства и правоприменения;

¹¹ В качестве такого примера см., например, рассказ о положительном опыте ТСЖ ВСК «Перовская, 22, корпус 2» (Ушанова Т. «Полное погружение» // Московская жилищная газета «Квартирный ряд». 17 июня 2009 г.).

¹² Среди наиболее известных из них – сеть Школ жилищного просвещения, существующая уже в 15 регионах России <<http://www.shgr.ru/>>; некоммерческое партнерство «Управдом» <www.uravdom.ru>; сайт «Тысяча советов о жилье» <www.tsj.ru>.

¹³ От Ассоциации некоммерческих организаций по содействию развития ТСЖ и ЖСК <<http://tsg-rf.ru/>> до, например, локального Клуба ТСЖ в Центральном административном округе Москвы.

¹⁴ Подробнее см. <<http://www.kommersant.ru/doc/2298571>>.

¹⁵ Надо сказать, что проблем не лишены и западные аналоги ТСЖ, однако это проблемы другого характера. В качестве примера см. <<http://money.cnn.com/2004/03/09/pf/yourhome/homeownersassociation/>>.

¹⁶ См., например, <<http://realty.newsru.ru/article/23nov2007/tszh>>.

¹⁷ Например, проблема коллективных действий, состоящая в данном случае в согласовании интересов собственников по вопросам управления домом, в таких ТСЖ может быть ошутимее.

- 3) особенности рынков жилищно-коммунальных услуг и управляющих организаций – монополизированность и аффилированность с муниципальными органами власти;
- 4) вмешательство органов власти;
- 5) специфика берущегося под управление актива (домов) – высокий износ и смешанная структура собственности в пределах одного дома, неоднородность проживающих там собственников жилья.

Все они прослеживаются во втором и третьем периодах и, в какой-то степени, в первом. От периода к периоду менялись только детали вопросов, но сами проблемные блоки оставались прежними. Кроме того, проблемы связаны друг с другом, что, с одной стороны, усложняет ситуацию, но, с другой, означает, что инициативы, нацеленные на решение одной из проблем, могут иметь положительный исход и для других.

1) Неготовность собственников взять управление в свои руки

Отсутствие знаний и опыта для управления домом, недостаток информированности и понимания смысла создания ТСЖ, распространенность связанных с ТСЖ мифов¹⁸, а также общая нехватка в России социального капитала в виде низкого уровня доверия и активности (см., например, Доклад о состоянии гражданского общества..., 2010) и отсутствия платежной дисциплины¹⁹ затрудняют самоорганизацию людей в ТСЖ. Это все влечет за собой отказ от создания новых ТСЖ – то, что можно назвать отсутствием спроса на институт ТСЖ, и осложняет работу уже существующих. Вышесказанное подтверждают и имеющиеся исследования – в Москве (Анализ практики работы..., 2011), Ростове-на-Дону и Азове (Ермишина, Клименко, 2010), Владивостоке, Биробиджане, Чите и Улан-Удэ (Андреев и др., 2009).

Так, опрошенные в Москве председатели ТСЖ одной из основных проблем товариществ считают именно низкую активность собственников – ее отметили 60% респондентов; 50% назвали проблему задолженности по оплате услуг ЖКХ, 55% предложили расширить предоставление населению корректной информации (Анализ практики работы..., 2011). Согласно данным обследования в городах Дальнего Востока (Андреев и др., 2009), менее трети собственников готовы взять управление домом в свои руки, при этом 26% почти ничего не знают о реформе ЖКХ, а 35% говорят также о невозможности получения подобной информации от органов местного самоуправления.

¹⁸ Например, что создание ТСЖ повлечет за собой рост уровня оплаты жилищно-коммунальных услуг, вынудит жильцов продавать свои квартиры и т.п.

¹⁹ Регулярные недосборы платежей порождают серьезную проблему нехватки средств на управление и текущий ремонт в ТСЖ и создают препятствия для найма добросовестных управляющих компаний, не готовых нести подобные риски. Согласно исследованию Международной финансовой корпорации из группы Всемирного банка (Роль управляющих компаний..., 2010), средний уровень собираемости платежей составляет 88%.

Аналогично о проблемах информированности отозвались и жители Ростова-на-Дону и Азова – 43% среди опрошенных в первом и 34% во втором также практически ничего не знают о реформе (Ермишина, Клименко, 2010).

Существуют некоторые инициативы, которые пытаются решать обозначенные проблемы – например, сеть школ Жилищного просвещения²⁰, сайт «Тысяча советов о жилье»²¹, однако о качественном улучшении ситуации говорить, видимо, преждевременно. Между тем плохая информированность и низкий уровень активности собственников могут в свою очередь породить еще одну проблему – даже более серьезную – «захвата» ТСЖ правлением. Механизм подотчетности, о котором шла речь в подразделе 3.2, в этом случае оказывается неработающим, и правление, таким образом, получает полную свободу действий, дающую возможность для извлечения из ТСЖ прибыли для себя²².

2) Несовершенства законодательства и правоприменения

Многочисленные проблемы связаны с законодательными рамками существования ТСЖ. В общем виде эксперты выделяют лакуны в «Жилищном кодексе», противоречия между федеральным законодательством и муниципальным, а также между подзаконными правовыми актами, отсутствие на местном уровне средств для реализации заложенных в федеральных законах положений, низкое качество муниципальных правовых актов, несоответствие законов сложившимся договорным отношениям на рынке жилищно-коммунальных услуг (Поддержка собственников..., 2008). В числе частных проблем – сложности определения состава общей собственности и связанных с ее использованием доходов и расходов (Пути развития..., 2009); проблемы с передачей помещений и земли под домом в коллективную собственность²³ и неотрегулированность согласования интересов жильцов с собственниками нежилых помещений, например, предпринимателями²⁴; отсутствие закрепленных в «Жилищном кодексе» и реально действующих санкций против уклоняющихся от платы за жилищно-коммунальные услуги; часто встречающееся отсутствие обеспеченности льгот и временные лаги в получении необходимых для их покрытия денежных сумм; законодательно закрепленная возможность наличия собственников, не являющихся членами ТСЖ.

²⁰ См. <<http://www.shgp.ru/>>

²¹ См. <<http://www.tsj.ru/>>

²² Даже небольшое завышение тарифов на услуги, которое будет оставаться незамеченным жильцами, может принести существенный выигрыш правлению. Этой цели может служить и скрытая сдача общих помещений внаем. См., например, <<http://echo.msk.ru/blog/rumincheg/1077242-echo/>>.

²³ См., например: Позднякова Л. «ТСЖ и закон: опять развод?» // Московская жилищная газета «Квартирный ряд». 28 мая 2009 г. О проблемах, возникающих при закреплении земли в собственность ТСЖ, см., например, <<http://www.vremya.ru/2008/57/51/201090.html>; <<http://izvestia.ru/news/336055>>.

²⁴ Например, <http://perovograd.ru/readarticle.php?article_id=226&mcat_id=>>.

Так, ощутимым препятствием на пути успешной работы ТСЖ выступает неопределенность прав собственности на подвалы и чердаки. В соответствии с «Жилищным кодексом» эти помещения могут находиться в общей долевой собственности членов ТСЖ, однако зачастую они оказываются уже приватизированными частными фирмами. Таким образом, потенциальный источник дохода от сдачи этих помещений в аренду для большого количества домов оказался утраченным. По этой же причине у ТСЖ зачастую нет приемлемых условий для организации рабочих мест для персонала ТСЖ и проведения собраний их членов. Последнее оборачивается организацией собраний во дворе и, безусловно, не способствует увеличению и без того невысокой явки жильцов. При этом в соответствии с «Жилищным кодексом» помещения с инженерными коммуникациями обязаны находиться в собственности ТСЖ, однако принятие соответствующих судебных решений в случае, если они оказались приватизированными, зачастую сопряжено с большими издержками и, что особенно важно, может происходить не в пользу ТСЖ. Это приводит к определенным рискам в работе ТСЖ, так как в этой ситуации они не обладают оперативным доступом к коммуникациям и в случае аварии не способны быстро отреагировать на сложившуюся ситуацию (например, перекрыть воду).

Имеет смысл еще раз вернуться и к проблеме неоплаты жилищно-коммунальных услуг – только теперь с позиций отсутствия реально действующих санкций, способных ее решить. Как упоминалось ранее, недобор составляет в среднем 12%, и недавнее исследование ТСЖ Москвы (Анализ практики работы..., 2011) показало, что председатели считают эту проблему одной из первоочередных проблем ТСЖ. Среди разбираемых судами дел из области гражданского права иски о взыскании платы за жилищные и коммунальные услуги составляют ощутимую часть²⁵. Однако на практике собственника невозможно выселить из помещения, отключить его от подачи коммунальных услуг также затруднительно.

И, наконец, еще одна проблема, имеющая непосредственные проекции на финансовую устойчивость ТСЖ, связана с отсутствием должной обеспеченности льгот и временными лагами в их получении. Это фактически перекладывает финансовое бремя расходов на плечи других жильцов, усложняет принятие коллективных решений в ТСЖ и заставляет председателя ТСЖ изыскивать способы для покрытия бюджетного дефицита.

Тенденцией последнего периода также стало банкротство ТСЖ – за наличие у него задолженностей по оплате жилищно-коммунальных услуг и с целью отъема общей собственности. Эта процедура явным образом не запрещена законодательством и, таким

²⁵ Можно заметить, что подобные меры против неплательщиков не только не эффективны, но и в определенной степени подрывают социальный капитал в домах.

образом, легальна; решить проблему, как считают эксперты, может четкая формулировка соответствующего положения в «Жилищном кодексе»²⁶.

Как отмечают эксперты²⁷, в последние шесть лет жилищное законодательство претерпело существенные изменения. Вносились изменения в законодательные акты, появлялись новые, предпринимались различные действия, нацеленные как на совершенствование правовых рамок, так и на создание стимулов у собственников к управлению своими домами. Однако остроты стоящих на повестке дня проблем это не сняло.

3) Особенности рынков жилищно-коммунальных услуг и управляющих компаний

Отсутствие реального выбора между предоставляющими жилищные услуги организациями в значительной степени обесценивает вновь созданные ТСЖ и фактически подрывает идею создания этого института²⁸. Серьезным препятствием выступает также аффилированность участников рынка жилищно-коммунальных услуг и управляющих компаний с муниципальными органами власти. Управляющими компаниями нередко выступают приватизированные муниципальные предприятия (жилищно-эксплуатационные конторы и т.п.), качество услуг которых от смены формального статуса не изменилось. Проблемой является и почти повсеместное отсутствие договоров на управление между управляющими компаниями и ТСЖ. Нередка бюрократическая волокита при попытках договориться с участниками рынка жилищно-коммунальных услуг и случаи недобросовестного поведения управляющих компаний (Поддержка собственников..., 2008).

Так, уже созданное ТСЖ может столкнуться с попыткой его «захвата» управляющей компанией²⁹, аналогичной по сути упомянутому ранее внутреннему «захвату» ТСЖ правлением. Потенциальную возможность для этого дает законодательно закрепленное право жителей не входить в ТСЖ³⁰. В этом случае жильцы «выманиваются» из ТСЖ, ТСЖ ликвидируется за недостатком нужного количества членов, и управление домом переходит к управляющей компании. Другой возможностью такого внешнего «захвата» является создание «ручного» ТСЖ, когда жильцы фактически устраняются от

²⁶ См. <<http://www.rg.ru/2013/03/15/kooperativi-site.html>>. С другой стороны, банкротство может быть инициировано самим ТСЖ как способ избавления от долгов.

²⁷ См. заметку известного эксперта в области: Юнисова Е. Назревшие проблемы в сфере управления многоквартирными домами: пора решать! <<http://tsg-rf.ru/node/37271>>.

²⁸ Стоит подчеркнуть возможности для развития конкуренции на рынке организаций, предоставляющих услуги по содержанию жилья, и технологические ограничения на рынке поставщиков коммунальных услуг (Практика реформы ..., 2004).

²⁹ См., например, <<http://www.tsj.ru/forum.asp?ForumID=562&id=282870&act=view>>.

³⁰ Согласно Жилищному кодексу, для организации ТСЖ достаточно половины собственников, и общее собрание жильцов ТСЖ обязано принять решение о его ликвидации в случае, если менее 50% голосов собственников оказываются в его составе.

процесса принятия решений, а управляющая компания получает возможность полностью контролировать имущество ТСЖ и извлекать незаконную выгоду в процессе обеспечения ТСЖ услугами.

4) Вмешательство органов власти

Вмешательство власти в разные периоды было неравнозначным, и наиболее сильные его проявления относятся ко второму и третьему периодам. Именно в это время возникла инициатива создания Фонда реформирования ЖКХ, подстегнувшая образование ТСЖ и старания властей обеспечить необходимое число ТСЖ. Во второй период были приняты поправки в Жилищный кодекс, обязавшие ТСЖ вести реестр своих членов и подавать его в органы власти, согласовывать с властями изменения в своем уставе. Наконец, в эти годы появились инициативы по усилению контроля за организациями сферы ЖКХ, введению саморегулирования в области управления многоквартирными домами, имеющие под собой основу в виде повышения качества и минимизации злоупотреблений, но способные породить нарушения другого рода.

При этом регулирование рынков, безусловно, входит в задачи государства, однако чрезмерное вмешательство противоречит природе ТСЖ как института добровольной и осознанной самоорганизации людей и не дает реализоваться замыслу реформы. В свою очередь, усиленный контроль за управляющими компаниями и поставщиками жилищно-коммунальных услуг может привести к фильтрации добросовестных организаций и ограничению конкуренции на соответствующих рынках.

5) Специфика берущегося под управление актива

Характеристики домов, которые ТСЖ может взять под управление, весьма неблагоприятные. Изношенность жилищного фонда, смешанная структура собственности в домах и социально-экономическая неоднородность состава собственников создают дополнительные препятствия на пути их успешной работы.

Так, плохое физическое состояние домов³¹ увеличивает текущие издержки их содержания и не способствует найму добросовестных управляющих компаний. В то же время капитальный ремонт может быть жильцам не под силу. Решением проблемы, казалось бы, должен был послужить созданный в 2007 г. Фонд реформирования ЖКХ, призванный обеспечить финансирование расходов на капитальный ремонт зданий. Однако реализация этой инициативы столкнулась с масштабной коррупцией, недоверием людей, провалами в информационной кампании. Новации Жилищного кодекса 2012 г.

³¹ Согласно данным Росстата, почти две трети жилых домов характеризуются степенью износа более 30%, более 15% домов построены до 1945 г.

предложили новый выход – создание региональных фондов по финансированию ремонта и накопление средств на спецсчетах ТСЖ. Однако и здесь не обошлось без серьезных проблем – возможности для накопления средств на спецсчете есть только для ТСЖ из одного дома, другие обязаны перечислять средства в региональный фонд, а затем ждать своей очереди для проведения ремонта. Фактически товарищества принуждают к участию в региональных фондах, которые уже получили метафорическое название полей чудес в стране дураков.

Неоднородность состава – как по формам собственности квартир, так и по социально-экономическому статусу жильцов – создает весомые проблемы в управлении домами, затрудняя принятие коллективных решений. Согласование интересов собственников со схожими предпочтениями в разы проще, чем при наличии между ними различий в понимании приоритетов расходования средств товарищества или, например, размеров взносов. И для старых домов ситуация разнородного состава – совсем редкость. В случаях крайней дифференциации рекомендуют даже воздержаться от создания ТСЖ.

4. Заключительные замечания

Работа предлагает систематизацию происходивших за двадцатилетний период процессов в сфере создания и работы ТСЖ. При этом выделяются периоды до и после принятия «Жилищного кодекса», а также период с 2012 г., связанный с компанией по ликвидации «липовых» ТСЖ. Анализируются основные проблемы ТСЖ, как давно существующие, так и новые.

Рассмотрение правовых рамок ТСЖ показывает, что товарищества дают собственникам жилья привлекательные и разнообразные опции по организации жизни их дома. Предусмотренная в «Жилищном кодексе» определенная свобода действий в деле создания правил ТСЖ позволяет находить оптимальные для данного конкретного дома решения, с учетом именно его особенностей. Однако на практике это все не реализуется, и вместо свободы творчества мы наблюдаем постоянное вмешательство в ТСЖ административных органов.

Проведенный анализ демонстрирует, что проблемы, возникшие на начальном этапе реформы, не решены, и замысел ТСЖ как добровольного института осознанной самоорганизации для подавляющего большинства домов не реализовался. Во многом это «вина» законодательных рамок, но также и самих собственников, пока, очевидно, не готовых взять управление домами в свои руки. В любом государстве (а ТСЖ – это фактически минигосударство, воспроизводящее все его основные функции) важную роль

играют граждане, и от них зависит, будут ли качественными услуги, будут ли они предоставлены в срок и какими могут быть масштабы нарушений.

5. Литература

1. Анализ законодательства и практики создания и деятельности ТСЖ. (2007) Фонд «Институт экономики города».
2. Анализ практики работы товариществ собственников жилья, самостоятельно занимающихся управлением многоквартирными домами. (2011) Отчет о научно-исследовательской работе. Фонд «Институт экономики города».
3. Андреев В.В., Достовалов В.Н., Ивайловская Ю.В. (2009) Краткий аналитический доклад по результатам исследовательского проекта «Восток-Запад» / Тихоокеанская коалиция по содействию реализации реформы местного самоуправления и ЖКХ в Дальневосточном Федеральном округе, Владивосток.
4. Глазунов С.Н. (2008) Жилищный вопрос в России: проблемы и перспективы. М.: «Омега-Л».
5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 г. (2010) М.: Общественная Палата Российской Федерации.
6. Ермишина А.В., Клименко Л.В. (2010). В поисках эффективных собственников в многоквартирном доме // Экономическая социология. № 11 (4). С. 105–136.
7. Оценка состояния, проблем и перспектив развития самоуправления жильем в Российской Федерации. (2006) М.: Фонд «Новая Евразия».
8. Поддержка собственников жилья. (2008) Отчет по проекту. М.: Фонд «Новая Евразия», Фонд «Институт экономики города».
9. Практика реализации Жилищного кодекса Российской Федерации. Выбор способа управления многоквартирными домами. (2007) М.: Фонд «Институт экономики города».
10. Практика реформы жилищно-коммунального комплекса (2004). М.: Фонд «Институт экономики города».
11. Пути развития системы управления жилищным фондом в России (2009) / под ред. Л.М. Григорьева, А.Е. Шаститко. М.: МАКС Пресс.
12. Роль управляющих компаний в повышении энергоэффективности в жилых зданиях. Исследование практики российских управляющих компаний. (2010) Международная финансовая корпорация, Группа Всемирного банка.

13. Сиваев С.Б. (2009) Реформа ЖКХ в 2003–2008 годах: извилистая дорога к рынку. М.: Фонд «Институт экономики города».
14. Способы и модели управления многоквартирным домом (2008). Проект «Поддержка собственников жилья». М.: Фонд «Институт экономики города».
15. Чередов С.В. (2007) Система договорных отношений // Управление многоквартирным домом. № 9. С. 26–30.
16. Шомина Е. С. (2008) Самоорганизация жителей на локальном уровне // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И. Якобсона. М.: Вершина.
17. Ясин Е. (2006) Политическая экономия реформы ЖКХ. М.: Фонд «Либеральная миссия», ГУ ВШЭ.
18. Housing and Communal Services in Russia: Completing the Transition to a Market Economy. (2003) Final Report, World Bank.

Препринт WP1/2013/05
Серия WP1
Институциональные проблемы
российской экономики

Борисова Е.И.

**Практика работы товариществ
собственников жилья в России**