



Информационная подборка материалов
к парламентским слушаниям
на тему

**«О законодательном обеспечении
механизмов саморегулирования
и самоуправления в сфере
жилищно-коммунального хозяйства»**

по информационно-библиографическим ресурсам
Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)

Москва,
июнь 2010 г.

Предлагаемая информационная подборка материалов к парламентским слушаниям на тему **«О законодательном обеспечении механизмов саморегулирования и самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства»** подготовлена на основе информационно-библиографических ресурсов Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки).

Подборка материалов состоит из четырех частей.

Первая часть содержит публикации в журналах и интернет-ресурсах, отражающие тему информационной подборки. Сначала приводятся публикации о государственном регулировании и совершенствовании законодательства в сфере развития механизмов саморегулирования и самоуправления в отрасли жилищно-коммунального хозяйства, затем статьи о практике функционирования саморегулируемых организаций и товариществ собственников жилья.

Вторая часть включает материалы социологического исследования об отношении жителей г. Москвы к товариществам собственников жилья как форме управления многоквартирными домами.

Третья часть представляет избранную библиографию книг, авторефератов диссертаций, неопубликованных материалов и публикаций в журналах, газетах и интернет-ресурсах по теме информационной подборки. Библиографические записи расположены в алфавитном порядке авторов или заглавий.

Четвертая часть содержит полезные интернет-ссылки на информационные ресурсы, содержащие нормативные, аналитические, статистические, справочные материалы по вопросам реформирования жилищно-коммунального хозяйства, в том числе касающиеся проблем саморегулирования и самоуправления в этой сфере.

Содержание

Часть I

Публикации в журналах и интернет-ресурсах

<i>Павленков Ю.В.</i> Концепция модернизации ЖКХ России	4
<i>Богомольный Е.И.</i> Лучше защищаться объединившись (о государственном регулировании институтов саморегулирования и самоуправления в отрасли жилищно-коммунального хозяйства)	7
<i>Терентьев А.В.</i> Промежуточные итоги реформирования отрасли ЖКХ (о совершенствовании законодательства в сфере внедрения саморегулирования и функционирования институтов самоуправления при оказании жилищно-коммунальных услуг)	10
<i>Павленко А.А.</i> Саморегулирование в жилищной сфере как институциональная проблема	12
<i>Абагаева Ю.В.</i> Товарищество собственников жилья как форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления	17
<i>Свит Ю.П.</i> Проблемы правового статуса товариществ собственников жилья и обществ взаимного страхования	21
<i>Чиркин А.Б.</i> Управдомом 21 века сможет стать каждый собственник жилья (о подготовке специалистов по управлению многоквартирными жилыми домами)	28
<i>Белолипецкий С.А.</i> СРО – гарант потребителя услуг (о разработке стандартов и нормативов саморегулируемых организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства)	30
<i>Волкова А.И.</i> Этапы становления и развития ТСЖ	33

Часть II

Материалы социологического исследования 36

Часть III

Избранная библиография

Книги, авторефераты диссертаций, неопубликованные материалы	39
Публикации в журналах, газетах и интернет-ресурсах	40

Часть IV

Полезные интернет-ссылки 42

Составители:

Научное редактирование - канд. филол. наук *Т.А. Москаленко* (начальник отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ);

Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, оформление информационной подборки - *А.А. Якушина* (старший специалист 1 разряда отдела электронных изданий УБФ (ПБ); подготовка обзора полезных интернет-ссылок - *Е.Л. Малахова* (консультант УБФ (ПБ);

Подготовка электронной версии информационной подборки, размещение на сайте УБФ (ПБ) в сети Интранет Государственной Думы по адресу: <http://parlib-search.duma.gov.ru/> - *С.А. Домченков* (консультант отдела электронных изданий УБФ (ПБ).

Часть I

Публикации в журналах и интернет-ресурсах КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ЖКХ РОССИИ*

Ю.В. Павленков, начальник отдела развития предпринимательства в сфере городского заказа Московского центра развития предпринимательства, член Совета Министерства регионального развития Российской Федерации по малому и среднему предпринимательству

В настоящее время Минрегион России разрабатывает Концепцию модернизации ЖКХ на период до 2020 г. В публичном пространстве дискуссия по ее содержанию не ведется. В связи с огромной значимостью документа возникла необходимость публичной фиксации общих принципов и основных разделов, которые должна отражать Концепция. Всем очевидно - от того, насколько выверенные цели и задачи получит многолетняя программа и насколько правильно в ней будут определены механизмы управления группами интересов, будет зависеть не только качество российских жилищ, но и общий уровень жизни граждан России через три, пять и более лет.

Политика государства в жилищной и коммунальной сфере

Основная цель Концепции. Стержневой социально-политической направленностью Концепции, по мнению экспертов, должна являться адаптация ЖКХ России к новым условиям функционирования отраслевых региональных рынков жилищных и коммунальных услуг, а главной целью - создание равноправных условий для деятельности всех без исключения субъектов правовых и экономических отношений в жилищной и коммунальной сферах.

Государство должно ясно показать роль, значение и функции государственной и муниципальной власти, а также других институтов в модернизации ЖКХ.

Задачи Концепции. Цель развивает ряд ключевых задач:

- устранение (минимизация влияния) факторов возникновения конфликта интересов между субъектами правовых и экономических отношений в жилищной и коммунальной сфере и создание благоприятных условий для их взаимодействия;
- разработка пакета типовых организационно-финансовых механизмов и схем устойчивого и гарантированного воспроизводства¹ объектов жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры, учитывающих фактическое состояние региональных рынков (проекты нормативно-правовых актов, принципы применения и формы экономических и административных мотиваций или санкций, условия деятельности хозяйствующих субъектов на рынке);
- своевременное и качественное доведение до участников отношений в жилищной и коммунальной сфере информации о проводимых мероприятиях;
- организация оперативного мониторинга хода реализации мероприятий Концепции;
- возможность своевременного учета промежуточных результатов и внесение изменений в Концепцию;
- взаимосвязанность мероприятий Концепции с другими программами долгосрочного развития;
- определение ключевых участников отраслевого рынка и опорных точек роста;
- задачи и сроки переходов между основными этапами модернизации жилищного и коммунального комплексов.

Создание самостоятельной отрасли - управление недвижимостью. Настало время выделить в составе классификатора видов экономической деятельности фактически уже состоявшиеся виды профессиональной и предпринимательской деятельности - управляющих недвижимостью и их многочисленные вариации, в т. ч. специалистов в составе администраций публичных органов власти всех уровней, частных управляющих компаний, управдомов.

Роль и ответственность всех уровней публичной власти. Концепция должна иметь идеологическое описание роли, компетенций, задач и ответственности всех уровней и ветвей публичной власти применительно к достижению основных целей модернизации ЖКХ с методиками оценок промежуточных результатов программы на основе параметрического анализа. А также

*Павленков Ю.В. Концепция модернизации ЖКХ России / Ю.В. Павленков // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 36-40

ставить задачи по устранению противоречий нормативного правового регулирования в жилищной и коммунальной сфере.

Гарантии обеспечения конституционных прав граждан на жилье и жилищно-коммунальные услуги. Отдельным блоком вопросов в Концепции должны быть подтверждены политические и социально-экономические права граждан на жилье, гарантированное обеспечение необходимыми жилищно-коммунальными услугами (их предельно-допустимыми удельными размерами в составе общих доходов граждан).

Роль государства, региональных, местных органов власти, общественных и предпринимательских институтов в управлении тарифами на ЖКУ. Концепция должна ясно трактовать политику государства в области регулирования тарифов естественных монополий, перспективных задачах региональных тарифных комиссий, функциях и задачах муниципальных органов власти, роли общественных и жилищных объединений.

Введение и развитие института саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности в жилищной и коммунальной сфере. Концепция должна показать роль, задачи и перспективы института саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в жилищной и коммунальной сфере путем принятия законодательных актов, установления передаваемых саморегулируемым организациям государственных компетенций, выработки административных мер поддержки институциональных перемен, содействия в разработке стандартов и правил функционирования СРО, стандартов управления объектами недвижимости и коммунальной инфраструктуры, проведения мероприятий по широкому публичному разъяснению данных изменений.

Учреждение Министерства жилищного и коммунального хозяйства России. По глубокому убеждению экспертов и практиков, правительству России не удастся запустить полноценный процесс модернизации ЖКХ страны, пока реализация правительственной политики в жилищной и коммунальной сферах будет осуществляться под патронатом Министерства регионального развития Российской Федерации, где проблематика ЖКХ недостаточно обеспечена кадровыми силами и задачи комплекса ЖКХ решаются "по остаточному принципу".

Создание самостоятельного ведомства - Министерства жилищного и коммунального хозяйства в составе Правительства Российской Федерации, реализующего государственную политику в жилищной и коммунальной сферах (не ограничиваясь техническими функциями Фонда содействия реформированию ЖКХ), в т. ч. координирующего развитие коммунальной индустрии и отраслевого предпринимательства, наилучшим образом повлияет на состояние ЖКХ.

Механизмы гарантированного воспроизводства жилищных и коммунальных объектов. Отдельное внимание в Концепции должно быть уделено разработке механизмов гарантированного воспроизводства объектов жилой недвижимости в виде многоквартирных домов, коммунальной и инженерной инфраструктуры с предложением пакета типовых схем - алгоритмов инвестиционно-финансового обеспечения, учитывающих региональные особенности фактического состояния рынков жилищных и коммунальных услуг.

Формирование единого профессионального понятийного пространства, создание отраслевой системы подготовки специалистов. Представляется необходимым выделить в самостоятельный раздел Концепции раздел "Отраслевое образование" с задачами участия государства в специализированной подготовке высококвалифицированных менеджеров комплексного управления объектами недвижимости, а также в подготовке специалистов технических, экономических, инженерных специальностей.

Важной задачей модернизации ЖКХ является формирование единого профессионально-понятийного, мировоззренческого, психологического пространства у участвующих субъектов вне зависимости от сферы их деятельности в данный момент времени. Достигается цель путем формирования специальных региональных образовательных программ с обучением специалистов из различных сфер муниципальной экономики: жилищных объединений, управляющих и подрядных организаций и муниципальных служащих в составе общих образовательных групп. Такой принцип подготовки (обучения) специалистов важен и в целях решения другой серьезной задачи - обеспечения теоретической и практической подготовки для последующего рекрутирования квалифицированных управленцев в систему муниципального администрирования.

Поддержка малого и среднего предпринимательства в жилищной и коммунальной сфере. Эксперты и практики уверены, что модернизация ЖКХ не стронется с места без осуществления комплексных мер поддержки малых и средних предприятий, удельный вес которых сегодня составляет более 80% и в ближайшие годы в связи с дальнейшей демонополизацией рынков будет неизменно увеличиваться.

Данный раздел имеет едва ли не ключевое значение в Концепции в связи с отчетливым представлением о роли и значении малых и средних организаций в процессе управления (воспроизводства) объектами недвижимости и коммунальной инфраструктуры. Именно на плечи профессиональных управляющих недвижимостью совместно с организованными или неорганизованными собственниками при участии публичной власти будут возложены задачи и ответственность по обеспечению безопасности объектов и квалифицированного сервейинга².

Меры и формы поддержки малого и среднего предпринимательства в жилищной и коммунальной сфере должны носить не только декларативный характер, но и быть подкреплены комплексными - нормативно-правовыми, экономическими, социальными и административными - мерами, а также адресными, направленными на предприятия конкретной сферы.

Устранение факторов возникновения конфликта интересов. Концепция должна не только детально раскрывать природу возникновения (тиражирования) конфликта интересов в жилищной и коммунальной сферах, но и предлагать механизмы наилучшего управления отношениями между:

- производителями коммунальных ресурсов и потребителями в виде физических и юридических лиц;
- производителями коммунальных ресурсов и управляющими объектами недвижимости;
- производителями коммунальных ресурсов и публичными органами власти;
- управляющими объектами недвижимости и собственниками (пользователями) объектов недвижимости;
- управляющими объектами недвижимости и публичными органами власти;
- общественными институтами: жилищными объединениями, саморегулируемыми предпринимательскими сообществами и муниципальной властью.

Устранение факторов доминирующего положения на рынках товаров. Концепция должна обосновывать управленческие решения по внедрению механизмов устранения факторов доминирующего положения на региональных рынках жилищных и коммунальных услуг.

Совершенствование законодательства в сфере размещения государственного (муниципального) заказа. Высокая значимость жилищной и коммунальной отраслей в жизни городов и поселков диктует необходимость совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей участие малого и среднего отраслевого предпринимательства в выполнении государственного (муниципального) заказа в области конкурсных процедур по отбору управляющих организаций, выполнения работ и предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Техническое регулирование отрасли, стандартизация управленческих процессов, обеспечение энергоэффективности и экологической безопасности. Концепция должна предлагать последовательность шагов по обеспечению безопасности зданий и сооружений в процессе эксплуатации и ремонта, энергетической безопасности объектов коммунальной и жилищной инфраструктуры, экологической безопасности при оказании жилищно-коммунальных услуг, а также по повышению энергоэффективности коммунального и жилищного комплексов городов и районов.

Развитие жилищного и территориального самоуправления. В Концепции должны быть отражены вопросы дальнейшего развития жилищного и территориального самоуправления, в т. ч. путем законодательного и экономического обеспечения мер поддержки со стороны государства жилищных объединений в виде ТСЖ, ЖК, ЖСК.

Раскрытие способов и механизмов решения перечисленных, отнюдь не исчерпывающих, но абсолютно необходимых задач региональные власти и общество должны обнаружить в новой редакции Концепции модернизации ЖКХ.

Есть надежда, что Концепция станет документом, способным служить руководством к полноценным и качественным преобразованиям в жилищной и коммунальной сферах городов и поселков на предстоящее десятилетие.

1. Воспроизводство объектов жилой недвижимости и коммунальной инфраструктуры - комплекс гражданско-правовых, организационно-административных, финансово-экономических, технических мероприятий и процедур, обеспечивающих улучшение эксплуатационных и потребительских свойств объектов для повышения их рыночной стоимости.

2. Сервейинг - система управленческих решений по реализации комплексного подхода к управлению недвижимостью, включающего юридические и технико-экономические мероприятия в области создания, оценки, эксплуатации и развития объектов недвижимости.

ЛУЧШЕ ЗАЩИЩАТЬСЯ ОБЪЕДИНИВШИСЬ*

*О государственном регулировании институтов саморегулирования и самоуправления
в отрасли жилищно-коммунального хозяйства*

Е.И. Богомольный, заместитель председателя Комитета Государственной Думы
по собственности

Жилищно-коммунальное хозяйство – большая тема для многих собственников. «Управлять домом должен профессионал, – считает Евгений Исаакович Богомольный, депутат Государственной Думы, заместитель председателя Комитета ГД по собственности. – Нужно знать, что такое дом, его технические характеристики, какая работа должна быть проведена для нормального функционирования дома, в каком объеме и за какие деньги».

- Как Вы оцениваете перспективу передачи жилищно-коммунального хозяйства в руки саморегулируемых организаций (СРО)?

- Сегодня объединение в саморегулируемые организации очень важно. Когда в 90-е годы сломалась старая система экономики, сломался и рынок жилищно-коммунальных услуг. Перестали существовать привычные нам ЖЭКи, ТЭСы, ЖУ. Хорошо они работали или плохо – это другой разговор, но система жилищно-коммунального хозяйства была. В постсоветский период рынок ЖКХ оказался фактически брошенным, назрела необходимость реформирования отрасли. И если бы мы не понимали выгоду СРО для потребителя, мы бы, конечно, не занимались вопросом перехода на саморегулирование в ЖКХ.

- В какую сторону стал развиваться рынок ЖКХ после перестройки? Какие наиболее значимые законы в этой области были приняты за последние десятилетия?

- Была введена бесплатная приватизация жилья, которая заканчивается 1 марта 2010 года. На сегодняшний момент около 82% жилья приватизировано, появились собственники: частные лица или собственники в лице органов местного самоуправления федеральных, региональных структур.

Жилищный кодекс, вступивший в силу 1 марта 2005 года, четко обозначил две вещи: 1) каждый собственник должен нести бремя ответственности за свое имущество, он должен содержать жилье, платить налоги, при этом собственник получает право продавать, дарить и совершать иные действия со своей собственностью; 2) определены три способа управления собственностью: гражданин самостоятельно может заключить договор с ресурсоснабжающими организациями, может вступить в товарищество собственников жилья (ТСЖ), может нанять управляющую компанию.

Таким образом, граждане получили право выбора, а сделать его бывает сложно, ведь за 70 лет советской власти всегда выбирали за нас.

Страшно ошибиться, поскольку сегодня организовать управляющую компанию может любой человек, имеющий право создавать юридическое лицо, даже если у него два класса образования и, условно говоря, 10 тысяч рублей, чтобы внести их в уставной капитал. Граждане могут поверить такому горе специалисту, заключить договор на обслуживание дома.

До кризиса средний процент оплаты за услуги ЖКХ со стороны населения доходил до 95%. Это говорит о том, что в целом население платит по счетам. Но зачастую оказывается, что собственники заплатили за коммунальные услуги, а до конечных поставщиков ресурсов – воды, газа, тепла – деньги не дошли. Такие случаи мошенничества, когда деньги собирали с населения, а потом данная управляющая компания исчезала, всем хорошо известны. Типовой дом в 200 квартир – это миллионы рублей. При этом практически отсутствует контроль использования средств населения. Конечно, есть уголовная статья за мошенничество, можно наложить штраф на компанию согласно гражданскому кодексу, но людям от этого не легче.

*Богомольный Е.И. Лучше защищаться объединившись: [беседа с зам. пред. Ком. Гос. Думы по собственности Е.И. Богомольным о саморегулировании в жилищ.-коммун. хоз-ве] / Е.И. Богомольный; беседу вели Ф. Эркенова, М. Князева // Национальные проекты. - 2010. - № 1-2. - С. 34-36

- Какой же выход из сложившейся ситуации существует?

- Сегодня единственным способом борьбы с нечестными управляющими компаниями, которые вышли на рынок ЖКХ ради наживы, остается создание саморегулируемых организаций. Лучше защищаться объединившись.

- В чем преимущества саморегулирования перед государственным регулированием?

- Во-первых, тот, кто вступил в само регулируемую организацию, добровольно подчиняется определенным стандартам: профессиональным, техническим и этическим. Многоквартирный дом представляет собой достаточно сложное хозяйство с лифтами, водоснабжением, канализацией. А если говорить о новых домах – это еще и приточно-вытяжная вентиляция, системы пожаротушения и т.д. Поэтому соблюдение технических, профессиональных стандартов просто необходимо. Этические стандарты заключаются в том, что управляющие компании, которые вступили в саморегулирование, берут на себя обязательства работать добросовестно, предоставлять качественные услуги за приемлемую плату.

Во-вторых, в саморегулируемых организациях создаются органы контроля, условно говоря, дисциплинарный суд внутри СРО. Любой собственник, подписавший договор с управляющей компанией, входящей в состав СРО, вправе, если его что-то не устраивает или нарушены стандарты, подать жалобу в дисциплинарную комиссию и получить возмещение ущерба.

В-третьих, организации, объединившиеся в СРО, добровольно обязуются отвечать за нарушение стандартов рублем. Для этого создаются компенсационные фонды и страхуются риски. К примеру, если ремонт подъезда выполнен некачественно, то организация на свои средства делает ремонт или воз вращает деньги за счет компенсационного фонда СРО.

- Какие еще существуют рычаги воздействия на нарушителей?

- Допустим, если члены саморегулируемой организации (а для ее создания должно быть минимум 25 управляющих компаний) видят, что данная компания не раз нарушает стандарты и из-за ее недобросовестной работы приходится часто использовать средства компенсационного фонда, принимается решение об исключении компании из состава СРО. Пока вступление в СРО носит добровольный характер, репутационные издержки не велики. Хотя и сегодня через СМИ, Интернет доводится до сведения людей информация, с какой фирмой лучше и выгодней работать. Но как только переход на саморегулирование будет обязательным, исключение из СРО грозит компании отстранением от работы по данному направлению. Иными словами, компании надо будет менять вид деятельности.

- Кто сегодня объединяется в СРО?

- Объединяются не только крупные организации, но и совсем небольшие. Как правило, это добросовестные компании, понимающие, что пришли в этот бизнес не на один день, что можно получать прибыль, следуя определенным правилам, которые интересны в том числе и собственнику.

- По какому признаку организуются СРО в ЖКХ?

- На данный момент определяющим является территориальный признак. Когда начиналась реализация проекта перехода на саморегулирование в ЖКХ, были отправлены письма губернаторам в 43 региона с предложением принять в нем участие. 42 региона ответили согласием. А сегодня насчитывается уже 52 региона-участника.

В девяти регионах СРО уже зарегистрированы, в других идет процесс оформления и сдачи документов. Думаем, что до конца года примерно в 15–17 регионах России будут созданы СРО.

- Когда можно будет говорить об установлении на законодательном уровне обязанностей предприятий ЖКХ, объединенных в саморегулируемые организации?

- На мой взгляд, когда более чем в 50% регионов России будут созданы СРО, можно будет говорить о необходимости принятия отдельного закона о саморегулировании в сфере правления недвижимостью. И управление многоквартирным домом – лишь первый этап, поскольку для граждан это наиболее чувствительная тема: 65–70% обращений граждан в приемные партий, Госдумы, представителей власти в Москве и в регионах касается вопросов ЖКХ.

- *Как саморегулирование в ЖКХ может повлиять на стоимость коммунальных услуг?*

- Бездумное ведение бизнеса в сфере ЖКХ практически всегда идет за счет повышения тарифа на услуги, что вызывает волнения в обществе. Но есть пути улучшения качества услуг без увеличения платы с населения. Например, мы знаем, что за перечисление денег банк берет процент. Заплатив 100 рублей за свет, мы должны будем еще 1,5 рубля банку за обслуживание. Объединенные в СРО управляющие компании могут заключить с банком договор о снижении тарифа, ведь банку невыгодно расставаться с таким клиентом. Многие энергоснабжающие организации готовы пойти на снижение тарифов, если управляющая компания заключает договор, в котором обязуется производить перечисление платежей по графику, что для энергоснабжающих предприятий является серьезной проблемой.

- *Каков следующий этап совершенствования работы ЖКХ?*

- Мы прекрасно понимаем, что, объединив в СРО управляющие компании, параллельно надо объединять и товарищества собственников жилья, создавать специальные ассоциации. ТСЖ нельзя объединять на основе саморегулирования, поскольку они не должны в принципе заниматься оказанием услуг. Но чтобы управляющие компании не были монополистами, объединения ТСЖ должны существовать, чтобы согласовывать стандарты и требования, вводить единые договора на обслуживание. Только в этом случае можно будет нормально работать.

ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОТРАСЛИ ЖКХ*

О совершенствовании законодательства в сфере внедрения саморегулирования и функционирования институтов самоуправления при оказании жилищно-коммунальных услуг

А.В. Терентьев, член Комитета Государственной Думы по строительству и земельным отношениям

Серьезный импульс продвижению жилищно-коммунальной реформы должен был придать Федеральный закон № 185 «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Однако наряду с положительными явлениями, сопровождающими ход выполнения этого Закона на местах, проявились и отрицательные тенденции.

В ходе мониторинга процессов, происходящих при проведении жилищно-коммунальной реформы, секция «Управление многоквартирными домами» Экспертного совета по ЖКХ при Комитете Государственной Думы по строительству и земельным отношениям провела более 30 выездных заседаний в различных регионах страны.

В результате анализа ситуации можно сделать вывод, что в 2009 году собственники жилья активно вошли в процесс по включению своих домов в целевые адресные программы по проведению капитального ремонта и по отселению из аварийных многоквартирных домов. На муниципальном уровне слабеет сопротивление реформе, хотя есть серьезные проблемы. Совокупность выводов, сделанных по итогам выездных заседаний, такова:

Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию ЖКХ», дав сильный импульс реформе, не в состоянии за срок своего действия сделать процесс реформирования необратимым. Уже сегодня проявляется тенденция потери стимула для дальнейшего реформирования в тех регионах, в которых лимиты на средства фонда выбраны уже в 2009 г. Особенно это будет болезненно для тех, кто активно включился в процесс реформирования, но в программу попасть не успел.

В ряде регионов процесс создания ТСЖ превращен в искусственное создание товариществ, при этом собственники никаких рычагов воздействия на управляющие компании, с которыми эти ТСЖ заключили договоры на обслуживание, не имеют. Имеет место прямое нарушение законодательства, когда один дом практически находится под двумя способами управления, где ТСЖ - номинальное, а фактически рулит управляющая компания. Согласно закону ТСЖ не вправе передавать управление кому-либо, если собственники выбрали управление посредством товарищества. ТСЖ может заключать договоры на оказание услуг, вплоть до услуги в области управленческих функций, при этом сохраняя контроль над денежными потоками, проверяя в любой момент финансы и качество указанных услуг, а также оплачивая только те услуги, которые реально и качественно оказаны.

Рынок услуг в сфере ЖКХ растет крайне медленно. Муниципальные предприятия в сфере оказания коммунальных услуг и управления многоквартирными домами по-прежнему доминируют в муниципальных образованиях. Известны схемы, согласно которым для достижения необходимого статистического результата создаются акционерные общества со 100-процентным муниципальным капиталом, а затем в созданное рядом частное предприятие передается 80% муниципального капитала. Это несколько не расширяет рынок оказания коммунальных услуг.

Долгое время оставался законодательно неурегулированным вопрос налогообложения товариществ собственников жилья и управляющих компаний. Много проблем создает введение в оборот понятия «коммунальный ресурс». Это приводит к взиманию налогов с проходящих транзитом денежных средств от собственников через управляющие компании или счет ТСЖ ресурсоснабжающим организациям, как будто УО или ТСЖ являются препродавцами коммунальных услуг.

Принят Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 149 и 162 второй части Налогового кодекса Российской Федерации», которым предусматривается освобождение от налога на добавленную стоимость:

коммунальных услуг, оказываемых управляющими организациями, товариществами собственников жилья, жилищно-строительными, жилищными или иными

*Терентьев А.В. Промежуточные итоги реформирования отрасли ЖКХ / А.В. Терентьев // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 45-48

специализированными потребительскими кооперативами, созданными в целях удовлетворения потребностей граждан в жилье и отвечающими за обслуживание внутридомовых инженерных систем, с использованием которых предоставляются коммунальные услуги, при приобретении услуг у организаций коммунального комплекса;

работ (услуг) по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, осуществляемых указанными налогоплательщиками, при условии приобретения работ (услуг) по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме у организаций и индивидуальных предпринимателей, непосредственно выполняющих (оказывающих) данные работы (услуги).

Кроме того, законом предлагается денежные средства, полученные указанными налогоплательщиками на формирование резерва на проведение текущего и капитального ремонта общего имущества в МКД, не включать в налоговую базу по налогу на добавленную стоимость. Таким образом, наконец-то снято еще одно препятствие для реформирования системы ЖКХ.

На уровне муниципальных образований практически повсеместно не существует системы поддержки и методической помощи ТСЖ, затрачиваемые же немалые средства по оплате многочасовых курсов часто не имеют должного эффекта.

Является серьезной проблемой слабое знание жилищного законодательства и подзаконных нормативных актов работниками муниципальных органов ЖКХ.

На местах имеет место массовое утаивание аварийных домов. Только поправки в 185-ФЗ сумели как-то повлиять на эту тенденцию. Однако большинство фактически аварийных домов до сих пор таковыми не признаются. А это преступление, так как грозит жизни и здоровью жителей.

Проведение конкурсов по выбору управляющих компаний не стало одним из демократичных и обоснованных способов распространения экономических рычагов на развитие рынка коммунальных услуг. Этому еще более способствует положение 185-ФЗ об исключении из претендентов на получение поддержки из фонда тех домов, где управляющая компания определена по итогам конкурса.

Положение ТСЖ согласно Жилищному кодексу крайне неустойчиво. Поэтому необходимо срочное принятие поправок к 13-14 главам Жилищного кодекса Российской Федерации.

У руководства местных администраций отсутствует мотивация для поддержки ТСЖ, так как при их создании теряется основная сфера деятельности сегодняшней местной администрации.

Назрела потребность создавать школы управления для руководства муниципальных образований, в которых будет освещаться новая роль органов местного самоуправления в пореформенное время.

Надо помнить о том, что при массовой приватизации жилья и самоуправлении в многоквартирных домах, а также при саморегулировании в сфере жилищно-коммунальных услуг роль органов местного самоуправления в значительной степени меняется. Если мотивацию муниципальной службы не изменить, это сопротивление будет постоянно находиться между государством и собственником. А значит, реформа никогда не будет завершена.

Одной из серьезнейших причин торможения реформы является отсутствие гарантий ответственности управляющих компаний за свою деятельность. Участились случаи банкротства, а то и просто исчезновения управляющих компаний, что сильно дискредитирует саму идею развития рынка жилищно-коммунальных услуг.

В немалой степени именно последнее обстоятельство вызвало к жизни идею внедрения саморегулирования в сферу оказания жилищно-коммунальных услуг. Сегодня процесс создания саморегулируемых организаций в сфере ЖКХ приобрел в стране массовый характер.

При реализации такого масштабного проекта, как внедрение саморегулирования в сферу оказания жилищно-коммунальных услуг, призванного стать вторым после создания ТСЖ крупным шагом на пути формирования в стране гражданского общества, возникает много вопросов, на которые нам совместно необходимо ответить.

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ КАК ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА*

А.А. Павленко, президент некоммерческого партнерства «Саморегулируемая организация собственников жилья и землевладельцев «СОВЛАДЕНИЕ»

Проблема саморегулирования на рынке жилищных и коммунальных услуг (ЖиКУ) в отечественной экономике существует как межинституциональная, поскольку введение новых стандартов управления и коммерческой деятельности здесь затрагивает такие базовые институты гражданского общества как частная собственность, местное самоуправление, конкурентный рынок. Действующее российское законодательство (Гражданский, Земельный, Жилищный, Градостроительный кодексы и др.), возлагающее на собственников жилья обязанности по выбору способа управления своим домом, утверждения состава общей долевой собственности и сметы расходов по ее содержанию, по оформлению границ земельного участка домовладения и регистрации единого земельно-имущественного комплекса сделали граждан России фактически «предпринимателями». А действующие нормативные акты ориентированы, в основном, на сохранение контроля чиновников над сферой использования муниципальных и общинных земель, бюджетных ресурсов и недвижимого имущества.

Вопреки Конституции Российской Федерации, экономические отношения строятся в нашей стране сверху вниз, а не наоборот. Поэтому реально не существует ни системы местного самоуправления, ни сопоставимого с западными стандартами уровня комфортности жилья, а есть вечная для России проблема жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) – бюрократическая и коррупционная модель управления так называемыми коммунальными ресурсами.

Суть нового подхода к управлению ЖКХ состоит в том, чтобы наполнить рынок ЖиКУ по-настоящему общественно значимыми, максимально прозрачными и эффективными процессами.

Мы предлагаем с учетом российских национально-культурных традиций и на основе мирового опыта создать в России современный и конкурентоспособный, общественно значимый и саморегулируемый рынок ЖиКУ используя технологию совместного владения (совладения) сложными объектами недвижимого имущества (каким безусловно является и многоквартирный дом), основанную на принципах партнерства государства и частного сектора в жилищно-коммунальной сфере.

Для этого, прежде всего, надо изменить взгляд на стандарты жизни людей в XXI веке. Сегодня они должны включать совокупность необходимых для комфортной жизни местного населения разнообразных объектов недвижимого имущества (дом и придомовая территория, паркинг или стоянка для автомашин, нежилые помещения и бытовой сервис), которые получили бы статус общей долевой (общинной или коллективной) собственности. Причем каждый из владельцев квартир должен получить новый статус «зарегистрированного общественного землевладельца» и быть реальным совладельцем этих объектов (в том числе земли) на которой они расположены. Таким образом, мы должны продолжить процесс приватизации в жилищной сфере и перейти «от приватизации квартир к приватизации домов».

Нам предстоит не только найти мотивации для миллионов собственников жилья в Российской Федерации, но и создать эффективных субъектов управления объектами недвижимого имущества в жилищно-коммунальной сфере (ТСЖ, ЖК, ЖСК, Управляющие компании и пр.), не только сформировать их ассоциации, но и создать саморегулируемую организацию в этой сфере как «общественное министерство», которому необходимо будет совместно с государством сформировать рыночную инфраструктуру (третейские суды, операторы и регистраторы, фонды и управляющие компании). Таким образом, необходимо будет пройти «путь от создания саморегулируемых организаций к созданию саморегулируемых рынков».

Внедрение такой институциональной модели имело бы далеко идущие последствия для отечественной экономики, ее переформатизации под непосредственные интересы общества. В экономический оборот будет введена и капитализированная стоимость жилого фонда страны, и

*Павленко А.А. Саморегулирование в жилищной сфере как институциональная проблема / А.А. Павленко // Экономика и управление собственностью. - 2009. - № 3. - С. 14-18

общественная собственность в виде земельных и природных ресурсов. Гражданские общины получают средства для саморазвития и смогут предъявлять свои требования чиновникам и, что очень важно, в сферу ЖКХ на условиях свободной конкуренции придут профессионалы.

В современных условиях по-новому можно будет решать проблемы моногородов социального жилья, одноэтажного строительства, экологические проблемы. Само жилье - функционально и технологически должно стать другим и изменить внешний облик наших городов и поселков. Навязываемое сегодня чиновниками коммерческое жилье - это тупик.

Центральным пунктом нашего предложения по совместному владению жилой недвижимостью, в первую очередь многоквартирным домом (МКД), является укрепление местного самоуправления (а не уничтожение его!) различными ресурсами: создания у действенного общественного самоуправления - товариществ совладельцев жилищных комплексов (ТСЖК) полноценных бюджетов муниципальных образований за счет сбора налогов на недвижимость и развития конкурентной среды для управляющих компаний.

Нами создано Некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация собственников жилья и землевладельцев «Совладение», которое могло бы выполнять функции «общественного министерства» и обеспечить формирование саморегулируемого рынка жилищных и коммунальных услуг для граждан Российской Федерации - собственников недвижимости на основе разработанных стандартов, правил и процедур совместного владения комплексами недвижимого имущества. Однако без поддержки государства и его институтов решить такую задачу средствами частных инвесторов и участников рынка невозможно, потому что саморегулируемая организация (СРО или лучше САМРО) призвана, в первую очередь, создать необходимую рыночную инфраструктуру и разработать стандарты, правила и процедуры для эффективного функционирования данного рынка. Но без участия государства в этом и софинансирования со стороны государства процедур передачи собственникам прав владения общей долевой собственностью в составе комплексов недвижимого имущества с последующим введением их в хозяйственный оборот и капитализацией это осуществить не реально.

Например, нужно выстроить партнерские отношения с государством в процессе государственной регистрацией МКД как комплексов недвижимого имущества в жилищной сфере вместе с земельными участками в виде общей долевой собственности собственников жилья, чтобы обеспечить им новый статус - совладельца МКД, собственника доли в общей долевой собственности и, одновременно, необходимо дать им статус зарегистрированного общественного землевладельца.

Предоставление гражданам России - собственникам жилья земельных участков в составе общей долевой собственности в комплексах недвижимого имущества (многоквартирные дома, поселки малоэтажного строительства и вспомогательные земельные участки) в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации в совместное владение бесплатно позволит превратить граждан из «виртуальных» собственников в совладельцев («субъектов совладения») своего дома, группы домов, поселка («объектов совладения»). Государственная регистрация комплексов недвижимого имущества обеспечит его законную передачу в управление самим собственникам, их объединениям (ТСЖ, ЖК и ЖСК), а также юридическим лицам (управляющим компаниям), что освободит государство от выполнения не свойственной ему функции по управлению «чужим» имуществом.

Передача гражданам общей долевой собственности в многоквартирных домах, поселках малоэтажного строительства и вспомогательных земельных участках обеспечит повышение благосостояния граждан и дополнительную капитализацию их активов. Государству это позволит вовлечь в хозяйственный оборот жилой фонд страны, который оценивают в настоящее время не менее чем в 1000 трлн. руб., появится стабильная налогооблагаемая база, в первую очередь для местного самоуправления, которая составит около 0,1% от стоимости недвижимости, то есть приблизительно 1 трлн. руб. в год.

Общество в целом (а не народ, как граждане, хранящие суверенитет на определенной территории) в XXI веке постепенно превращается в сообщество индивидуумов, жизнь каждого из которых является высшей ценностью, а их условия жизни и благосостояние становятся главной заботой государства, которое, в свою очередь, превращается из элемента общественной инфраструктуры в главный инструмент гражданского управления. Современное общество в условиях информационной революции, глобализации и всеобщей нехватки ресурсов движется в направлении создания перспективной модели социально-экономического устройства, обеспечивающего гражданам необходимый уровень благосостояния, образования, возможности для творчества и самореализации. Такое новое общество должно обеспечить

своим гражданам «крышу над головой», право на труд, образование и отдых. Для этого в России есть все необходимое и, в первую очередь, земельные и природные ресурсы.

В настоящее время НП «СРО «Совладение» вышло с инициативой по разработке законопроекта, который направлен на решение проблемы строительства жилья, в том числе малоэтажных домов, капитального ремонта жилого фонда и ликвидации ветхого жилья, создания безопасных и комфортных условий проживания граждан, повышения эффективности реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования действенных механизмов управления жилищным фондом и внедрения современных ресурсосберегающих технологий.

Этот законопроект может быть представлен Правительством Российской Федерации и некоторыми депутатами Госдумы Федерального Собрания Российской Федерации, которые, являясь экспертами данного рынка, могли бы поддержать инициативу и положительные результаты деятельности ряда общественных организации собственников жилья по формированию и регистрации общей долевой собственности в многоквартирных домах в г. Москве. Законопроект должен определять компетенцию, порядок функционирования и деятельности САМО собственников и совладельцев жилья, а также регулировать отношения между ней и органами государственной власти субъектов Федерации при формировании и государственной регистрации общей долевой собственности в составе комплексов недвижимого имущества при совместном владении и создании объединений собственников жилья, при передаче комплексов в управление управляющим компаниям и проведении капитального ремонта многоквартирных домов, при новом строительстве и переселении граждан из аварийного жилищного фонда.

Такой законопроект призван обеспечить права российских граждан, имеющих в собственности жилую недвижимость, используя основанные на принципах частно-государственного партнерства механизмы совместного владения. В рамках законопроекта предусмотрено внести изменения и дополнения в Жилищный, Земельный и Градостроительный кодексы, Федеральный закон от 21.07.1997, № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Федеральный закон от 24.07.2007, № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», Федеральный закон от 15.04.1998, № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» и другие законодательные акты в части общей долевой собственности на недвижимое имущество.

В соответствии с законопроектом государство должно финансировать информационную поддержку и разъяснительную работу для собственников по их мотивации при формировании комплексов недвижимого имущества, а также предоставлять собственникам публичную услугу по регистрации прав собственников на общую долевую собственность в объектах недвижимости. Частный сектор в рамках частно-государственного партнерства будет ремонтировать и строить объекты недвижимости, управлять ими, неся маркетинговые риски, связанные с конъюнктурой стоимости жилья.

Государству в этой сфере нужно не только сформировать цивилизованный рынок, но и создать совместно с САМО его инфраструктуру. Необходимо также создать эффективные системы регистрации прав и кадастрового учета, внедрить электронный документооборот, привлечь коммерческие банки для обоснования инвестиций и выполнения функций финансовых операторов, обеспечить контроль за расходованием средств и наладить оперативное реагирование правоохранительных органов на злоупотребления властью, нецелевое или неэффективное использование бюджетных средств. Практическая деятельность и результаты использования бюджетных средств в этой сфере в г. Москве полностью подтверждает данные положения.

Главная задача законопроекта в рамках жизни одного поколения (примерно 25 лет) за счет создания эффективной системы партнерства государства и частного сектора - запустить механизм реструктуризации ЖКХ и создания саморегулируемого общественно значимого (публичного) рынка жилищной недвижимости, способного наращивать каждый год объемы доступного и комфортного жилья до 200 млн. кв.м. в год путем не только нового строительства, но и за счет реновации, модернизации, капитального ремонта и реконструкции существующего жилого фонда страны.

Поэтому государственные средства следует использовать на мотивацию собственников жилья, их информационную поддержку и жилищное просвещение, что повысит доверие граждан к государству, а также на создание необходимой рыночной инфраструктуры: ТСЖ, системы регистрации прав и кадастрового учета, системы формирования объектов недвижимости как единых земельно-имущественных комплексов и процедуры передачи их во владение эффективным объединениями собственников жилья. Это позволит государству

«избавится» от многоквартирных домов, где приватизировано более 80% жилых помещений, как жилого фонда, полностью «лежащего на плечах» муниципального образования, и передать их собственникам жилья вместе с земельными участками под ними в совместное управление. Государству нужно максимально уйти из данной сферы и передать исполнение подобных функций САМО. За государством должна остаться функция регистрация прав, кадастровый учет земли и технический учет зданий и помещений, тарифное регулирование естественных монополий, работающих в данной сфере. При этом, как и в других отраслях, государству необходимо продолжать создавать все возможности по стимулированию рынков и социально значимых проектов.

Создание САМО в сфере ЖКУ предусмотрено в виде некоммерческой организации, статус, цель деятельности, функции и полномочия которой определяются предлагаемым проектом федерального закона, а также Федеральным законом от 12.01.1996, № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и иными регулирующими деятельность некоммерческих организаций нормативными правовыми актами.

Идея создания такой институциональной структуры (при поддержке государства) с целью формирования партнерства на рынке жилищной недвижимости, проведения капитального ремонта жилых домов и реструктуризации ЖКХ была подробно обоснована российскими экспертами, работающими по поручению Госстроя России в Сети независимых экспертов ЕЭС ООН при Комитете по населенным пунктам в Женеве еще в 2001 году.

В 2000 г. в Великобритании был принят закон *Commonhold*, который расширяет права собственников жилья и дает им новый статус «зарегистрированного общественного землевладельца». Этот закон предоставил права собственникам жилья по владению общей долевой собственностью в составе поселков, группы индивидуальных односемейных домов и поселков, что значительно расширило действующее законодательство в рамках закона о *Leashold* (99 лет аренды на недвижимость), который не предоставляет полного права собственности на недвижимое имущество (как, например, в США). В связи с этим, в Великобритании пришли к выводу, что необходимо пересмотреть законодательство и расширить понятие владения недвижимостью (как самое перспективное право в XXI веке в отношении недвижимости) в связи с возрастающей миграцией населения и повышением стандартов качества жилья.

После изучения британского опыта реструктуризации муниципального фонда стало возможным сделать и оформить предложения, суть которых сводилась к необходимости создания специальной структуры для формирования саморегулируемого рынка публичных жилищно-коммунальных услуг в виде Росжилкорпорации (РЖК) - управляющей компании по доверительному управлению МКД, которая в свою очередь способствовала бы возникновению подобных структур в субъектах Федерации. Главной задачей такой структуры должно стать: обеспечение условий для организации доверительного управления многоквартирными домами (включая создание ТСЖ), оформление и регистрация земельно-имущественных комплексов, передача их государством в управление ТСЖ, разработка бюджета по содержанию и эксплуатации домов, реструктуризация ЖКХ и оптимизация цен и услуг подрядчиков ЖКУ. В качестве прообраза РЖК был использован опыт *Housing Corporation* - действующей корпорации в Великобритании. То есть предполагалось, что начинать нужно «снизу» с формирования такой компании как «умного менеджера» на рынке с целью создания эффективных примеров деятельности и самих субъектов рынка ЖК. Затем, используя бюджетные ресурсы, можно было бы создать Фонд капитального ремонта и благоустройства для финансирования уже действующих ТСЖ и УК, которые выполняют требования заданных стандартов и правил на этом рынке.

Однако в России эти идеи стали развиваться «сверху» и был создан «Фонд реформирования ЖКХ» в виде госкорпорации со статусом некоммерческой организации, которая стала просто распределять деньги налогоплательщиков субъектам Российской Федерации под представленные ими списки. «Умного менеджера» не получилось. А на собственные нужды за первые 9 мес. деятельности Фонд стал тратить деньги налогоплательщиков в среднем по 3,5 млн. руб. на каждого работника.

И только в настоящее время в рамках существующего законодательства (после появления и деятельности САМО) объективно сложились условия, когда можно реализовать данные идеи и предложения по совместному владению сложными объектами недвижимого имущества. И начинать нужно с формирования современного, общественно значимого и саморегулируемого рынка публичных жилищных и коммунальных услуг (ЖКУ) под управлением САМО.

Совместное владение (совладение) как самая перспективная форма управления сложными объектами недвижимого имущества может быть успешно реализована в России в силу сложившихся исторических, национальных и территориальных особенностей, а главное, потому что у нас не может быть реализован институт полной частной собственности на землю. Сегодня все населенные пункты нашей страны занимают чуть более 2% территории. Поэтому в перспективе в частную собственность может быть передано только несколько процентов земельных ресурсов России. Это означает, что государство должно обеспечить прозрачную систему долевого участия граждан в распределении доходов от использования общественной собственности, основанную на регистрации права каждого конкретного гражданина на владение землей и несении им бремени ответственности за ее содержание.

Должна быть разработана довольно простая процедура передачи этой собственности в управление гражданам (физическим лицам, корпорациям, объединениям эффективных совладельцев) как субъектам совместного владения общей долевой собственностью физических и юридических лиц в едином земельно-имущественном комплексе.

Сегодня граждане России, получив бесплатно в собственность квартиры в многоквартирных домах, стали лишь их «виртуальными» собственниками. Дома и земельные участки под ними находятся еще в государственной собственности. Чиновники не торопятся передавать их владельцам и не хотят расставаться с бюджетными средствами на ремонт домов и их коммуникаций. Для решения этой проблемы необходимо активно развивать местное и общественное самоуправление и проводить в жизнь модель совместного владения гражданами страны ее богатствами. Это может быть реализовано уже сегодня в сфере управления жилыми земельно-имущественными комплексами в виде многоквартирных домов, принадлежащих собственникам жилья, которые оформили свое долевое участие в праве на общую долевую собственность на земельный участок под домом.

Существующее российское законодательство позволяет провести регистрацию прав собственников жилья на землю в составе общей долевой собственности в многоквартирных домах. В первую очередь, регистрацию прав граждан на владение домом и землей под ним можно было бы осуществить для собственников жилья (30 млн. человек). Даже в г. Москве эти процедуры обойдутся им из расчета 300 руб. за 1 кв.м. как разовый платеж, который может быть включен в лицевой счет. Это позволит повысить стоимость и ликвидность жилищного капитала граждан и обеспечит им новый статус - зарегистрированного общественного землевладельца, а значит и совладельца своего дома, микрорайона, населенного пункта.

ТОВАРИЩЕСТВО СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ*

Ю.В. Абагаева

Демократия, будучи общечеловеческой ценностью, большой потенциал реализации имеет в системе местного самоуправления. Это обусловлено тем, что одна из характерных особенностей самоуправления - максимальное приближение граждан к процессу управления территорией через различные формы непосредственной демократии.

С принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о МСУ) начался новый этап муниципальной реформы в России, направленный на дальнейшую демократизацию общественно-политического устройства страны и развитие институтов гражданского общества, в том числе институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления.

Закон о МСУ впервые прямо определил местное самоуправление как форму народовластия (п. 2 ст. 1), что закреплено ст. 3 Конституции Российской Федерации, где сказано: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

В соответствии с общей концепцией Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что единственным источником власти Российской Федерации является народ, в ч. 1 ст. 130 Основного закона местное самоуправление связывается с возможностью для населения самостоятельно решать вопросы местного значения. В соответствии с ч. 2 ст. 130 граждане осуществляют местное самоуправление: через прямые формы волеизъявления; через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом на первое место в ряду форм самоуправления поставлены референдум, выборы и другие формы прямого волеизъявления граждан. Это не означает, что местное самоуправление осуществляется главным образом в этих формах, но предполагает расширение их применения, разнообразие видов, а также более эффективное их использование, указывающее прежде всего на необходимость создания условий для свободного выражения воли населения.

В Конституции Российской Федерации нет исчерпывающего перечня форм прямого волеизъявления граждан, названы лишь важнейшие из них - референдум и свободные выборы, являющиеся высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3).

В Законе о МСУ этот перечень существенно расширен, формам непосредственной демократии в системе местного самоуправления уделяется значительное внимание. При этом Закон о МСУ выделяет два вида форм непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление: формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением; формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Однако Закон о МСУ также оставляет перечень рассматриваемых форм демократии открытым. В соответствии со ст. 33 данного закона граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, Закону о МСУ и иным федеральным законам, а также законам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, закрепляя основные формы непосредственной демократии, законодательство не исключает возможности для граждан иных форм прямого участия в осуществлении местного самоуправления, прямо не предусмотренных Законом о МСУ. К таким формам можно отнести товарищества собственников жилья (далее - ТСЖ), которые добровольно создаются гражданами с целью решения вопросов в жилищно-коммунальной сфере. Поскольку место жительства - это одна из основных правовых характеристик гражданина в отношении муниципального образования, а вопросы, решаемые ТСЖ в жилищно-коммунальной сфере, входят в число основных вопросов местного значения, вполне допустимо рассматривать ТСЖ в качестве формы участия граждан в местном самоуправлении.

Вхождение ТСЖ в систему местного самоуправления также было обусловлено проведением жилищно-коммунальной реформы в России. В ходе реформы местного самоуправления были выявлены сложные экономические проблемы, связанные с необходимостью реформирования жилищно-коммунального хозяйства (далее - ЖКХ), его финансово-экономического обеспечения.

* Абагаева Ю.В. Товарищество собственников жилья как форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления / Ю.В. Абагаева // Современное право. - 2009. - № 4. - С. 46-49

Первый этап реформы ЖКХ в России начался в 1991 году — с момента принятия Закона Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Второй этап (1997 - 2004 гг.) начался с принятием Концепции реформы ЖКХ в Российской Федерации (далее - Концепция), утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 28.04.1997 № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации».

Одно из положений Концепции, в целях обеспечения благоприятных и безопасных условий проживания граждан и решения вопросов коммунальных услуг, а также надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, указывало на необходимость передачи управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме гражданам (собственникам помещений), проживающим в этом доме. Концепция содержала предложение о предоставлении собственнику-домовладельцу права решать, кто будет обслуживать принадлежащую ему недвижимость и управлять ею. При этом одним из основных путей реформирования ЖКХ, изложенных в Концепции, стало стимулирование создания ТСЖ. В Концепции был сделан акцент на том, что ТСЖ должно стать преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами.

Третий этап реформы начался после вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ, который установил за собственниками помещений в многоквартирном доме обязанность выбрать один из способов управления своим домом. Один из таких способов - управление многоквартирными домами посредством ТСЖ.

Реформирование ЖКХ способствовало вовлечению местного сообщества в непосредственное самостоятельное управление жилищным сектором. Под местным (территориальным) сообществом в юридической науке понимается как население муниципального образования в целом, так и институционализированные объединения граждан для решения вопросов местного значения.

Так, И.В. Бабичев дает следующее определение понятию «местное (территориальное) сообщество»: «Целеустремленными социальными системами и индивидами, проявляющими волю, т. е. теми, кто сам выбирает и задачи, и средства их выполнения, и могущими вследствие этого быть субъектами местного самоуправления, являются граждане и их институционализированные объединения для целей решения вопросов местного значения, для осуществления и участия в осуществлении местного самоуправления - местные (территориальные) сообщества»¹.

Такой формой самоорганизации местного сообщества по управлению многоквартирными жилыми домами можно назвать ТСЖ. При этом в качестве местного сообщества выступают объединения людей по месту жительства - объединения собственников жилых помещений в многоквартирном доме.

Впервые форму особой некоммерческой организации - ТСЖ - ввел Федеральный закон от 15.06.1996 № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья». С принятием Жилищного кодекса Российской Федерации федеральный закон о ТСЖ утратил силу. Организация и деятельность ТСЖ в настоящее время регулируются нормами Жилищного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации товариществом собственников жилья признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме.

Из определения следует, что ТСЖ является общественным объединением — некоммерческой организацией. Цель деятельности ТСЖ и определена ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Однако ТСЖ - это не только гражданско-правовой институт; как считают Т.И. Корсун и М.А. Овакимян², ТСЖ принадлежит важное место в системе местного самоуправления. Именно через него, по мнению указанных авторов, можно весьма эффективно реализовать полномочия территориального местного самоуправления в отношении многоквартирного дома, управление которым представляется наиболее интересным и действенным.

В юридической литературе сложились различные точки зрения относительно места и роли ТСЖ в системе местного самоуправления.

И.В. Бабичев отмечает, что ТСЖ вполне можно считать субъектом местного самоуправления со специальной компетенцией³. При этом ТСЖ остается также и субъектом частноправовых отношений.

А.М. Киселева рассматривает ТСЖ как структурную единицу комитета территориального общественного самоуправления (далее - ТОС). По ее мнению, ТСЖ является элементом системы ТОС.

ТОС - это форма непосредственной демократии в системе местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 27 Закона о МСУ под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС осуществляется в поселениях посредством проведения собраний и конференций граждан, а также путем создания органов ТОС.

ТСЖ не закреплены в федеральном законодательстве в качестве элементов системы ТОС. Однако они были введены в систему ТОС муниципальным законодательством ряда субъектов Российской Федерации.

При этом место и роль ТСЖ в системе ТОС определяются в муниципальных правовых актах по-разному.

Например, в соответствии со ст. 15 решения Тверской городской думы от 01.06.2006 № 132 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Твери» ТСЖ относятся к органам территориального общественного самоуправления.

В соответствии с ч. 1 ст. 10 решения Омского городского совета от 07.06.2006 № 366 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске» органом территориального общественного самоуправления является комитет территориального общественного самоуправления. В структуру данного комитета могут входить домовый комитет жилых домов, домовый совет жилых домов, старший по дому, квартальный комитет, иные структурные единицы (ч. 4 ст. 10).

А.М. Киселева, рассматривая систему ТОС в г. Омске, отмечает следующее: «В основной формы самоорганизации населения по месту жительства сегодня относятся к структурным единицам комитета территориального общественного самоуправления. Это касается в первую очередь домовых, квартальных комитетов, домовых советов, старших по домам и квартальных. Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Омске закрепило данный факт, поскольку эти структурные единицы также выполняют функции общественного самоуправления в части обеспечения качественных услуг проживания населения на территории ТОСа».

Подводя итог вышесказанному, А.М. Киселева предлагает рассматривать ТСЖ как структурную единицу комитета ТОС в том случае, когда речь идет об организации домовладельцами собственного управления домом и близлежащей территорией и о самостоятельной эксплуатации принадлежащего им недвижимого имущества⁵.

В г. Саратове ТСЖ не включены в систему ТОС. В соответствии с п. 9 решения Саратовской городской думы от 28.07.2006 № 8-55 «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Саратове» ТОС осуществляется населением через собрания и конференции граждан; комитеты, советы, контрольно-ревизионные и иные коллегиальные органы ТОС; старост, старших по подъезду многоквартирного дома, по многоквартирному дому, группе жилых домов, а также иные единоначальные исполнительные органы ТОС. Однако ТСЖ входят в Ассоциацию самоуправляемых территорий, куда также входят субъекты (комитеты) ТОС и общественные органы самоуправления (домовые комитеты и советы)⁶.

Таким образом, в одних случаях ТСЖ признается органом ТОС (г. Тверь), в других - относится к структурным единицам комитета (органа) ТОС (г. Омск). В некоторых случаях ТСЖ входит в Ассоциацию самоуправляемых территорий (г. Саратов).

Взаимосвязь ТСЖ с комитетами (органами) ТОС обусловлена тем, что раньше функции ТСЖ выполняли домовые советы (комитеты) и квартальные комитеты. Расширяя свои функции и решая не только жилищные проблемы, такие домовые советы и квартальные комитеты превращались в ныне действующие комитеты (органы) ТОС⁷. Таким образом, ТСЖ является «новой» структурой управления многоквартирными домами и частным сектором, которая пришла на смену «старым» структурам управления - домовым советам (комитетам) и квартальным комитетам.

На современном этапе реформы ЖКХ прослеживается необходимость объединения усилий и возможностей всех органов территориального и жилищного самоуправления для обеспечения комфортных условий проживания жителей. Тем более что территориальные границы жилищных самоорганизаций естественно «накладываются» и на владения органа территориального общественного самоуправления. Именно поэтому точки соприкосновения интересов обеих структур должны находиться в сфере ЖКХ и управления многоквартирными домами.

На наш взгляд, не приходится сомневаться в том, что ТСЖ - не только гражданско-правовая категория, но и элемент системы местного самоуправления. ТСЖ как институционализированная

форма самоорганизации граждан по месту жительства призвано решать вопросы местного значения по управлению ЖКХ.

Кроме того, у ТСЖ есть общие черты с ТОС. Самоорганизация граждан ТОС осуществляется по месту их жительства на части территории муниципального образования. Самоорганизация граждан ТСЖ осуществляется по месту их жительства, только в пределах многоквартирного дома. Цель организации ТОС - самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения. Деятельность ТСЖ также осуществляется с определенной целью - самостоятельное решение вопросов по управлению комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, которые относятся к основным вопросам местного значения.

На основе вышеизложенного ТСЖ можно, по нашему мнению, рассматривать в качестве формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, а именно в сфере управления и эксплуатации жилищного комплекса.

На сегодняшний день институт ТСЖ не только получил законодательное признание, но и широко применяется на практике, став самой известной и распространенной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако существует и немало проблем в функционировании данного института. Население пока еще ни морально, ни организационно не готово к абсолютно самостоятельной политической, экономической и общественной деятельности. Этим объясняется низкая активность и недостаточная грамотность граждан в создании и управлении ТСЖ.

В настоящее время в юридической литературе ТСЖ рассматривают в основном как гражданско-правовой институт. При этом значительную часть изучаемых вопросов составляют вопросы собственности. Однако не стоит забывать и об общественной роли ТСЖ. Необходимо уделить внимание изучению ТСЖ как института местного самоуправления, как одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Это позволит повысить грамотность и активность граждан в создании и управлении ТСЖ, приобщить их к демократическим ценностям и идеалам, привить чувство самостоятельности и ответственности за решение общих вопросов. Только так население превратится из объекта в субъект управления, только это позволит успешно бороться с социальной апатией и иждивенчеством граждан, разрушающими основы гражданского общества. Кроме того, это будет способствовать решению проблем в организации и деятельности ТСЖ, а также повышению эффективности их функционирования.

-
1. Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 18.
 2. См.: Корсун Т.Н., Овакимян М.Л. Товарищества собственников жилья в системе территориального общественного самоуправления современных муниципальных образований: Науч.-практ. пособие. - Ростов н/Д, 2006. С. 63.
 3. См.: Бабичев И.В. Указ. соч. С. 19.
 4. Киселева А.М. Территориальное общественное самоуправление как форма самоорганизации местного сообщества: Моногр. - СПб., 2007. С. 178.
 5. Там же.
 6. <http://www.ktos.ru/info>
 7. См.: Киселева А.М. Указ. соч. С. 165
- Список дополнительной литературы
- Анищица Е.Г., Заборова Е.Н. Гражданская активность населения: ТОСы в системе местного самоуправления. - Екатеринбург, 2000.
- Антонова Н.А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 12-16.
- Окуньков Л.А. Комментарий к Конституции Российской Федерации от 12.12.1993. - М., 1996.
- Пешин Н.Л. К вопросу об организации управления многоквартирными домами // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 5. С. 3.-7.
- Синцов В.Н. Конституционно-правовые аспекты местного самоуправления как формы осуществления народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 5-9.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ТОВАРИЩЕСТВ СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ И ОБЩЕСТВ ВЗАИМНОГО СТРАХОВАНИЯ*

(извлечение)

*Ю.П. Свит, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и семейного права
Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина*

Отсутствие в ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации исчерпывающего перечня организационно-правовых форм некоммерческих юридических лиц не способствует созданию их единой системы. Как отмечается в теоретических исследованиях, «предоставленная Гражданским кодексом законодателю возможность ... дала простор для нередко неумного законотворчества...»¹.

В настоящее время необходимость упорядочения системы некоммерческих организаций очевидна. А это невозможно без «ревизии» существующих организационно-правовых норм, поскольку «существуют случаи смешения понятий, когда законодатель именуется ту или иную разновидность юридического лица организационно-правовой формой, но в сущности она таковой не является, а речь идет лишь о разновидности в рамках одной организационно-правовой формы»². В Концепции реформирования законодательства о юридических лицах, проект которой был одобрен в марте 2009 г.³, предлагается установить исчерпывающий перечень некоммерческих юридических лиц и исключить из законодательства некоторые организационно-правовые формы, которые как раз были созданы в результате «смешения понятий». В частности, это относится к товариществам собственников жилья и обществ взаимного страхования, которые, по мнению ряда специалистов, являются, по сути, потребительскими кооперативами.

Чтобы выяснить, есть ли основания для исключения данных организационно-правовых форм либо необходимо устранить лишь недостатки правового регулирования, не позволяющие четко отграничить данные формы от сходных, необходимо исследовать их правовой статус.

Товарищество собственников жилья

Товарищество собственников жилья (далее - ТСЖ) - единственная организационно-правовая форма юридических лиц, специально предусмотренная для объединений собственников помещений многоквартирного дома исключительно с целью управления данным домом. Жилищные и иные специализированные потребительские кооперативы осуществляют управление наряду с реализацией основной задачи - обеспечение их членов жилыми помещениями.

ТСЖ - некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме (ч. 1 ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Создание собственниками жилых и нежилых помещений специализированных организаций для управления многоквартирными домами широко используется не только в России, но и в зарубежных странах. В государствах, образовавшихся на территории бывшего СССР, также предусматривается создание некоммерческих объединений собственников жилых помещений с правами юридического лица для управления многоквартирными домами.

Во многом сходное регулирование отношений управления многоквартирными домами наблюдается в законодательстве Украины и Беларуси. Статус создаваемых в Беларуси объединений собственников определяется Законом от 8 января 1998 г. «О совместном домовладении»⁴. На Украине действует Закон от 29 ноября 2001 г. «Об объединениях совладельцев многоквартирных домов»⁵. При этом отдельные вопросы регулируются иначе, чем в России, причем в ряде случаев такое регулирование является более продуманным и целесообразным.

*Свит Ю.П. Проблемы правового статуса товариществ собственников жилья и обществ взаимного страхования: Извлечение / Ю.П. Свит // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2010. - № 2. - С. 24-33

ТСЖ нельзя признать абсолютно новой для России формой управления многоквартирными домами. Появление первых жилищных товариществ относится к 20 гг. прошлого столетия. Оно имело целью, так же как и на современном этапе, возложить обязанности по надлежащей эксплуатации многоквартирных домов на лиц, владеющих жилыми помещениями, освободив от этих обязанностей государство. Правда, в отличие от современной действительности речь шла не о создании объединений собственников жилых помещений, а о привлечении к управлению лиц, являющихся нанимателями.

До вступления в силу действующего Жилищного кодекса Российской Федерации правовое положение ТСЖ регулировалось Федеральным законом от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья»⁶.

ТСЖ действует на основании устава. При этом законодательство не предусматривает специальных требований к его содержанию. Соответственно, должна применяться ст. 52 Гражданского кодекса Российской Федерации. Необходимость включения в устав отдельных положений следует из некоторых статей Жилищного кодекса Российской Федерации: ч. 1 ст. 145 Жилищного кодекса Российской Федерации предусматривает, что уставом определяется порядок созыва общего собрания ТСЖ, ч. 3 ст. 146 Жилищного кодекса Российской Федерации - что уставом, наряду со ст. 45 Жилищного кодекса Российской Федерации, определяются правомочия общего собрания членов ТСЖ и др.

В целях содействия более активному распространению товариществ собственников жилья приказом Минземстроя России от 3 августа 1998 г. №35 был утвержден Примерный устав товарищества собственников жилья⁷. Данный приказ не утратил силу и в настоящее время, однако применение примерного устава возможно с учетом положений разд. VI Жилищного кодекса Российской Федерации.

Согласно законодательству некоторых государств ТСЖ действуют на основании типового устава. Подобные нормы содержатся, к примеру, в Законе Украины от 29 ноября 2001 г. «Об объединениях совладельцев многоквартирных домов». Представляется, что наличие типового устава заметно упростит и облегчит процесс создания ТСЖ, в частности, поскольку будут исключены споры собственников по поводу содержания устава, а также случаи отказов в регистрации товарищества из-за несоответствия положений устава требованиям законодательства. Кстати, в Положение о жилищных товариществах и строительных товариществах, утвержденное 3 декабря 1921 г. Президиумом Моссовета, был включен устав жилищного товарищества⁸.

Собственники помещений в одном многоквартирном доме могут создать только одно товарищество собственников жилья (ч. 1 ст. 136 Жилищного кодекса Российской Федерации). Допускается также создание одного ТСЖ собственниками нескольких многоквартирных домов, помещения в которых принадлежат различным (не менее чем двум) собственникам помещений в многоквартирном доме. Такое объединение допустимо, если дома расположены на общем земельном участке или нескольких соседних (граничащих) земельных участках, имеют общие сети инженерно-технического обеспечения и другие элементы инфраструктуры.

Создание ТСЖ возможно путем объединения нескольких расположенных близко зданий, строений или сооружений - жилых домов, предназначенных для проживания одной семьи, дачных домов с приусадебными участками или без них, гаражами и другими расположенными на общем земельном участке или нескольких соседних (граничащих) земельных участках объектами, сетями инженерно-технического обеспечения и другими элементами инфраструктуры (ч. 2 ст. 136 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, в одном ТСЖ могут объединяться только собственники расположенных на едином земельном участке или граничащих друг с другом участках строений. Подобное правило есть и в законодательстве других государств, в частности Украины. В законодательстве Беларуси действует аналогичное правило, однако есть исключение: если отдельная часть здания имеет изолированный вход и может быть без нарушения целостности других частей этого здания надстроена, реконструирована, перестроена либо снесена, допускается создание одного товарищества собственников для управления этой частью здания. Допускается создание одного товарищества собственников на базе нескольких объектов недвижимого имущества.

По российскому законодательству членами ТСЖ могут быть граждане, юридические лица, публичные образования - собственники как жилых, так и нежилых помещений многоквартирного дома.

Товарищество собственников жилья может быть создано не только на базе уже находящегося в эксплуатации многоквартирного дома, но и в случае, когда строительство дома еще не завершено (ст. 139 Жилищного кодекса Российской Федерации). Товарищество в этих случаях создается лицами, которым будет принадлежать право собственности на помещения в таких домах. В теории возможность создания ТСЖ в строящемся доме оценивают неоднозначно. Преимуществом является возможность изначально контролировать состояние здания, однако, с теоретической точки зрения, создание товарищества невозможно, так как еще отсутствуют объект управления и, соответственно, лица, которые имеют статус собственников помещений.

Законодательство прямо не предусматривает возможности создания ТСЖ одним лицом, равно как и не устанавливает требования к минимальному количеству участников, указав лишь, что решение о создании должно быть принято собственниками, обладающими более чем 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений в таком доме (ч. 1 ст. 136 Жилищного кодекса Российской Федерации). Указанным количеством голосов может обладать и одно лицо, например застройщик.

Подтверждением необходимости наличия хотя бы двух участников служит определение ТСЖ, данное в ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации. ТСЖ признается ... *объединение* собственников помещений в многоквартирном доме для *совместного* управления.

Кроме того, понятие «товарищество» используется в российском законодательстве, когда речь идет об объединении лиц. Заслуживает внимания регулирование данной проблемы в белорусском законодательстве: Закон о совместном домовладении прямо закрепляет, что товарищество собственников должно состоять из двух и более членов. Однако во вновь строящемся, реконструируемом или капитально ремонтируемом здании допускается создание товарищества одним лицом - застройщиком (ст. 20). Подобное положение можно было бы включить и в российское законодательство с указанием, что в случае создания ТСЖ застройщиком по завершении строительства число участников должно быть не менее двух, в противном случае ТСЖ должно быть ликвидировано. Однако если признать ТСЖ разновидностью потребительских кооперативов, возможность создания его одним лицом исключена, поскольку согласно п. 1 ст. 116 Гражданского кодекса Российской Федерации потребительский кооператив определяется как добровольное *объединение* граждан и юридических лиц.

Решение о создании ТСЖ принимается на общем собрании собственников помещений многоквартирного дома или соответственно собственников нескольких многоквартирных домов или расположенных близко зданий. На том же собрании большинством голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме утверждается устав ТСЖ.

Поскольку на ТСЖ не распространяются положения Закона о некоммерческих организациях, для регистрации ТСЖ не требуется принятия решения о регистрации органом юстиции. Регистрация производится в общем порядке, предусмотренном Федеральным законом от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁹.

ТСЖ - организация, основанная на членстве. Число членов ТСЖ должно превышать 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме (ч. 3 ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации). Количество голосов каждого из собственников определяется исходя из размера его доли в праве общей собственности на общее имущество многоквартирного дома.

Круг возможных членов ТСЖ ограничен - ими могут являться собственники жилых и нежилых помещений многоквартирного дома. Соответственно, в товарищество не могут вступить наниматели и арендаторы помещений, а также иные лица.

Членство в ТСЖ является добровольным. Оно возникает у собственника помещения в многоквартирном доме на основании заявления о вступлении в ТСЖ. При приобретении жилого помещения в доме, где создано ТСЖ, новый собственник вправе вступить в товарищество. Отказаться принять в члены товарищества нового собственника ТСЖ не может.

Следует отметить, что Закон о товариществах собственников жилья содержал положение о возникновении членства с момента регистрации товарищества у всех проживающих в кондоминиуме домовладельцев (п. 1 ст. 32). Впоследствии это положение было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, поскольку устанавливало обязательность членства в товариществе собственников жилья (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 1998 г. № 10-П¹⁰). До сих пор в

теории высказываются различные мнения о целесообразности и допустимости обязательного членства в ТСЖ. К примеру, С.Г. Певницкий полагает, что «исходя из сути и правовой природы ТСЖ оно не является общественным объединением в смысле ст. 30 Конституции Российской Федерации, так как оно предназначено для исполнения общественно значимой функции по безопасному содержанию жилых помещений»¹¹.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации Б.С. Эбзеев, выразивший особое мнение по вопросу о конституционности положения об обязательном членстве в ТСЖ обосновал его отсутствием принудительного характера членства в ТСЖ в смысле, придаваемом понятию принуждения ст. 30 Конституции Российской Федерации. В частности, приобретение жилого помещения в доме, где создано ТСЖ, предлагалось считать косвенным выражением согласия на вступление в товарищество. Конечно, данная позиция представляется весьма уязвимой. Однако «недобровольные объединения» известны и отечественному, и мировому; правопорядку; к ним относятся различного рода саморегулируемые организации, адвокатские и нотариальные палаты, национально-культурные автономии и др. Обязательный порядок участия в таких объединениях определяется необходимостью обеспечения общественных интересов.

Что касается ТСЖ, то в его создании присутствует не только частный, но и публичный интерес. Последний заключается в формировании эффективной системы управления многоквартирными домами, что поможет освободить бюджеты от расходов на поддержание жилищного фонда в надлежащем состоянии, обеспечить своевременную оплату предоставляемых собственникам жилых и нежилых помещений коммунальных услуг.

К тому же, не являясь членом ТСЖ, собственник находится в невыгодном положении, так как не участвует в общих собраниях членов ТСЖ и не может влиять на принятие решений, но обязан участвовать в расходах на содержание и ремонт, размер которых устанавливается общим собранием членов ТСЖ. Таким образом, добровольность членства предполагает лишь свободу принятия решения об участии в организации, но не избавляет собственника жилого или нежилого помещения от исполнения решений товарищества, касающихся вопросов эксплуатации и ремонта многоквартирного дома.

Законодательство ряда зарубежных стран (например, Финляндии, Нидерландов) предусматривает обязательное членство в подобных ТСЖ организациях¹². Положение об автоматическом возникновении членства в товариществе при приобретении права собственности на жилое или нежилое помещение содержится в белорусском законодательстве¹³.

Следует отметить, что если рассматривать ТСЖ как потребительский кооператив, придется согласиться с исключительно добровольным порядком вступления в него, поскольку добровольность объединения указана в п. 1 ст. 116 Гражданского кодекса Российской Федерации как один из квалифицирующих признаков кооператива.

ТСЖ относится к организациям, обладающим имуществом на праве собственности. Имущественную базу ТСЖ составляет принадлежащее ему на праве собственности движимое и недвижимое имущество, необходимое для осуществления его функций, в том числе средства товарищества собственников жилья.

Существенная часть средств товарищества имеет строго целевое назначение и предназначена для оплаты коммунальных услуг, профилактических и ремонтных работ, необходимых для поддержания в надлежащем состоянии многоквартирного дома, и не может расходоваться на нужды самого товарищества.

Одним из источников средств на осуществление задач ТСЖ являются платежи, вносимые собственниками на содержание и ремонт общего имущества многоквартирного дома. Порядок установления данных платежей определяется Жилищного кодекса Российской Федерации, а также Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491¹⁴.

Следует отметить, что ТСЖ уполномочено на получение платежей на содержание и ремонт общего имущества только с собственников помещений. Однако во многих многоквартирных домах часть жилых помещений занимают наниматели по договору социального найма. В связи с этим возникает вопрос о праве ТСЖ получать платежи с нанимателей по договору социального найма. Согласно п. 4 ст. 155 Жилищного кодекса Российской Федерации наниматели жилых помещений по договору социального найма и договору найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда в

многоквартирном доме, управление которым осуществляется управляющей организацией, вносят плату за содержание и ремонт жилого помещения, а также плату за коммунальные услуги этой управляющей организации. Однако судебная практика трактует понятие «управляющая организация» исходя из п. 2 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации и, соответственно, не относит ТСЖ и специализированные жилищные кооперативы к управляющим организациям.

Так, в определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2009 г. № 1501/08 указывается, что товарищество собственников жилья не является управляющей организацией в отношении жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, занимаемых нанимателями по договору социального найма и договору найма жилых помещений, а правоотношения по внесению платы за содержание и ремонт жилых помещений, а также за коммунальные услуги возникают между нанимателями и собственниками жилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо уполномоченным собственником лицом в силу постановления Правительства Российской Федерации от 21 мая 2005 г. № 315¹⁵.

Полномочия по приему платежей от нанимателей по договору социального найма и договору найма могут быть переданы товариществу по решению собственника (либо на основании соответствующего договора).

Некоторые исследователи полагают, что одним из существенных отличий ТСЖ от потребительского кооператива является отсутствие в товариществах паевых отношений¹⁶.

Члены ТСЖ в отличие от членов потребительского кооператива не вправе распределять между собой полученные доходы. У них нет обязанности покрывать убытки путем внесения дополнительных взносов и др.¹⁷ ТСЖ, в отличие от жилищного кооператива, не является собственником общего имущества, а также помещений многоквартирного дома. Жилищный кооператив, по крайней мере, до полной выплаты его членами своих паев таким правом обладает.

Согласно ч. 1 ст. 151 Жилищного кодекса Российской Федерации в собственности ТСЖ может находиться недвижимое имущество, расположенное внутри или за пределами многоквартирного дома. Спорным является вопрос о собственнике объектов, возведенных ТСЖ за счет взносов его членов, например детской площадки, автостоянки и т.п.

Согласно п. 2 ч. 2 ст. 152 Жилищного кодекса Российской Федерации строительство дополнительных помещений и объектов общего имущества в многоквартирном доме отнесено к разрешенной деятельности ТСЖ. При этом исходя из п.п. 2, 3, 4 ч. 2 ст. 137 Жилищного кодекса Российской Федерации можно сделать вывод, что результат такого строительства должен быть включен в общее имущество многоквартирного дома, т.е. поступить в общую долевую собственность членов ТСЖ. Однако заслуживает внимания и иная позиция, согласно которой следует разделять строительство дополнительных (самостоятельных) объектов и объектов общего имущества в многоквартирном доме¹⁸.

На основании решения общего собрания членов ТСЖ в нем могут быть образованы специальные фонды (например, резервный), расходуемые на предусмотренные уставом цели.

Для достижения уставных целей ТСЖ вправе заниматься хозяйственной деятельностью (ч. 1 ст. 152 Жилищного кодекса Российской Федерации). При этом свобода осуществления отдельных видов деятельности зависит от источника финансирования. За счет взносов членов ТСЖ могут осуществляться лишь виды деятельности, связанные с управлением:

- 1) обслуживание, эксплуатация и ремонт недвижимого имущества в многоквартирном доме;
- 2) строительство дополнительных помещений и объектов общего имущества в многоквартирном доме;
- 3) сдача в аренду, в наем части общего имущества в многоквартирном доме.

В ч. 3 ст. 152 Жилищного кодекса Российской Федерации указывается, что дополнительный доход может быть направлен на иные цели деятельности товарищества собственников жилья, предусмотренные гл. 14 и уставом товарищества. Таким образом, иные виды деятельности могут осуществляться только за счет дополнительных доходов.

Органами управления товарищества собственников жилья являются общее собрание членов товарищества, правление товарищества (ст. 144 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Компетенция общего собрания ТСЖ определяется ст. 145 Жилищного кодекса Российской Федерации. К ней отнесены наиболее существенные вопросы, касающиеся

организации деятельности товарищества, управления им, а также прекращения его деятельности, а также основные вопросы управления многоквартирным домом, включая осуществление распорядительных правомочий в отношении общего имущества многоквартирного дома, определение размера платежей членов товарищества.

Круг вопросов, относящихся к компетенции общего собрания членов товарищества, является открытым и может быть расширен уставом ТСЖ (ч. 3 ст. 145 Жилищного кодекса Российской Федерации). Общее собрание может принять к рассмотрению любой вопрос, отнесенный к компетенции правления товарищества.

Порядок созыва и организации общего собрания членов ТСЖ определяется ст. 146 Жилищного кодекса Российской Федерации и уставом товарищества.

Общее собрание членов ТСЖ правомочно, если на нем присутствуют более половины членов товарищества или их представители.

Решения по наиболее важным вопросам, касающимся существования и деятельности ТСЖ, общее собрание принимает не менее чем двумя третями голосов от общего числа голосов членов товарищества. К таким вопросам относятся: принятие решений о реорганизации и ликвидации товарищества; о получении заемных средств, в том числе банковских кредитов; о сдаче в аренду или передаче иных прав на общее имущество в многоквартирном доме; определение направлений использования дохода от хозяйственной деятельности товарищества.

Решения по остальным вопросам принимаются большинством голосов от общего числа голосов присутствующих на общем собрании членов товарищества или их представителей.

Общее собрание членов ТСЖ ведет председатель правления товарищества или его заместитель. В случае их отсутствия общее собрание ведет один из членов правления товарищества.

Уставом ТСЖ может быть предусмотрено голосование посредством опроса в письменной форме или голосование по группам членов товарищества в зависимости от вида (жилое или нежилое) принадлежащих им помещений в многоквартирном доме и решаемых вопросов.

Руководство деятельностью ТСЖ осуществляется правлением товарищества (ч. 1 ст. 147 Жилищного кодекса Российской Федерации). Правление вправе принимать решения по всем вопросам деятельности товарищества, за исключением вопросов, отнесенных к исключительной компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и компетенции общего собрания членов ТСЖ.

Правление избирает из своего состава председателя товарищества. Следует отметить определенное несоответствие положений Жилищного кодекса, определяющих статус председателя правления. Согласно ст. 144 Жилищного кодекса Российской Федерации к органам ТСЖ отнесены только общее собрание и правление товарищества. В то же время согласно ч. 2 ст. 149 Жилищного кодекса Российской Федерации председатель правления товарищества собственников жилья действует без доверенности от имени товарищества, подписывает платежные документы и совершает сделки, которые в соответствии с законодательством, уставом товарищества не требуют обязательного одобрения правлением товарищества или общим собранием членов товарищества, разрабатывает и выносит на утверждение общего собрания членов товарищества правила внутреннего распорядка товарищества в отношении работников, в обязанности которых входит обслуживание многоквартирного дома, положение об оплате их труда. То есть председатель правления осуществляет функции единоличного органа управления товарищества. Исходя из сходства структуры и функций органов управления потребительских кооперативов, в частности ЖК и ЖСК, а также ТСЖ, очевидно, что везде председатель выполняет аналогичные функции, но в отношении жилищных потребительских кооперативов его статус как органа кооператива прямо закреплен в ст. 115 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Контрольным органом ТСЖ является ревизионная комиссия.

Реорганизация и ликвидация ТСЖ осуществляются в соответствии с гражданским законодательством. При этом должны учитываться особенности, установленные Жилищным кодексом. В частности, реорганизация ТСЖ в форме преобразования должна обеспечивать переход к новому юридическому лицу прав и обязанностей по управлению многоквартирным домом в интересах собственников жилых помещений такого дома. Поэтому преобразование возможно только в организацию, создаваемую для осуществления аналогичной цели, т.е. в жилищный или жилищно-строительный кооператив (ч. 2 ст. 140 Жилищного кодекса Российской Федерации). Однако ТСЖ создается уже на базе существующего многоквартирного дома, его членами являются собственники жилых помещений данного дома, поэтому не вполне

ясна цель преобразования в жилищный кооператив, создаваемый, прежде всего, с целью обеспечения жилыми помещениями его членов. Обычно используется обратная схема - кооперативы, паи в которых полностью выплачены, преобразуются в ТСЖ.

Ликвидация ТСЖ производится по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Кроме этого ч. 2 ст. 141 Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает еще один случай, когда ТСЖ должно быть ликвидировано: если члены товарищества не обладают более чем 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме. Представляется, что это не единственное специальное основание ликвидации ТСЖ. Таковым можно считать также принятие собственниками помещений решения о выборе иного способа управления многоквартирным домом, а также прекращение существования самого объекта управления - многоквартирного дома, а если исключить возможность существования ТСЖ с одним участником - при переходе права собственности на все помещения дома одному лицу. (...)

-
1. Беляев К.П. Некоммерческие организации в системе юридических лиц // *Цивилистические записки: Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 3. М., 2004. С. 393.*
 2. Там же. С. 396.
 3. <http://prime-law.ru>
 4. *Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 20. Ст. 219.*
 5. <http://zakon.rada.gov.ua/>
 6. СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963.
 7. *Бюллетень строительной техники. 1999. № 1.*
 8. www.lexgroup.ru
 9. СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.
 10. СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1794.
 11. Певницкий С.Г. Управление многоквартирными домами при помощи специализированных юридических лиц // СПС «КонсультантПлюс».
 12. См.: Овчарова А.С. Правовой статус объединений собственников жилья по российскому и зарубежному праву // СПС «КонсультантПлюс».
 13. Статья 25 Закона 5 мая 1998 г. «О совместном домовладении».
 14. СЗ РФ. 2006. № 34. Ст. 3680.
 15. СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2126.
 16. См.: Овчарова А.С. Указ. соч.
 17. См.: Дроздов И.А. Гражданско-правовые проблемы обслуживания жилых помещений: Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 87.
 18. Подробнее см.: Певницкий С.Г. Товарищество собственников жилья как девелопер: строительство и реконструкция многоквартирного дома собственниками помещений // *Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 8.*

УПРАВДОМ 21 ВЕКА СМОЖЕТ СТАТЬ КАЖДЫЙ СОБСТВЕННИК ЖИЛЬЯ*

О подготовке специалистов по управлению многоквартирными жилыми домами

А.Б. Чиркин, член Комитета Государственной Думы по строительству и земельным отношениям

С некоторых пор слово ЖКХ не вызывает у рядового российского гражданина ничего, кроме мыслей о сплошном обмане и полной неразберихе в этой сфере. Оно и понятно: ЖКХ - огромный сектор отечественной экономики, оборот которого только в 2008 году составил более двух триллионов рублей, но при всем этом собственники жилья весьма далеки от тех процессов, которые происходят за стенами учреждений жилищно-коммунального хозяйства.

Постоянные жалобы и разбирательства, связанные с беззаконием, творящимся в этой системе ЖКХ, заставили руководство партии «Единая Россия» обратить самое серьезное внимание на решение целого ряда проблем, связанных с отсутствием действенных механизмов по участию рядовых жильцов в процессе получения жилищно-коммунальных услуг.

О новом проекте «Управдом» нам рассказал председатель Комиссии Президиума Генсовета «Единой России» по защите прав собственников и нанимателей жилья, член Президиума Генсовета партии, депутат Госдумы Андрей Борисович Чиркин.

- Андрей Борисович, как и когда был запущен партийный проект «Управдом»?

- Начнем с того, что Жилищный кодекс Российской Федерации юридически закрепляет право коммерческих структур предоставлять услуги по управлению многоквартирными жилыми домами. Однако с приходом в сферу ЖКХ частных управляющих компаний большинству граждан пришлось усомниться в их надежности и профессионализме.

Наш проект «Управдом» был создан в целях содействия решению проблем собственников и нанимателей жилья, касающихся эксплуатации и капитального ремонта жилых домов, снижения стоимости и повышения качества жилищно-коммунальных услуг. Смысл его – в подготовке специалистов по управлению многоквартирными жилыми домами, способных оптимизировать расходы ЖКХ и защитить интересы прав собственников и нанимателей жилья.

- То есть, вы планируете создать новую профессию?

- Да, во всяком случае – новую для российского рынка труда. ЖКХ - это отрасль, от которой зависит качество жизни десятков миллионов людей, поэтому в необходимости общественных управленцев сомневаться не стоит. Мы хотим создать систему современных управдомов, специалистов по управлению домами, которые научатся профессионально вести договорные отношения между собственниками жилья и управляющими компаниями. К сожалению, в настоящее время большинство их работают неэффективно, стараясь выбить из жильцов как можно больше денег. Конечно, такой подход необходимо менять.

- А люди готовы к тому, чтобы самостоятельно принимать решения в области ЖКХ?

- В том-то и дело, что на практике – не всегда. В наше время жильцы порой не знакомы с соседями по подъезду, не говоря уже о жилищных товариществах. Однако со всех регионов страны поступают жалобы на услуги ЖКХ, прежде всего – их высокую стоимость и низкое качество обслуживания. Причем за рубежом, во многих развитых странах, управдомы – это престижная профессия, отдельная специальность в системе высшего образования, и эти люди – уважаемые и пользующиеся значительными полномочиями в своей отрасли. Ведь они представляют интересы собственников жилья, по сути - главных участников процесса! Чем мы, российские граждане, хуже?

* Чиркин А.Б. Управдом 21 века сможет стать каждый собственник жилья / А.Б. Чиркин (Опубликовано на официальном сайте Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» 22 окт. 2009 г. по адресу <http://www.edinros.ru/>)

- *Что, по вашему, станет главным положительным фактором проекта «Управдом»?*

- Наверное то, что наконец в систему ЖКХ придут управдомы, непосредственно заинтересованные в ее прозрачности. Ведь управдом сам живет в этом доме, и ему, как и другим жильцам, выгодна оптимизация расходов, подбор наиболее ответственных компаний, предоставляющих услуги ЖКХ. Но в целом в этом проекте все работает на пользу. Во-первых, новые рабочие места – тысячи управдомов появятся в федеральных и областных центрах, ряд рабочих мест будут созданы и в сельской местности, и в закрытых поселениях, и вообще везде, где живут люди и пользуются электроэнергией, водой, газом, другими коммунальными услугами. Во-вторых, экономический эффект от работы с населением, ведь работа в рамках проекта дает собственникам жилья информацию, знания, необходимые для эффективного управления домом с целью снижения тарифов. В третьих, будут созданы саморегулируемые организации управляющих компаний для повышения ответственности бизнеса за использование средств граждан. Все это позволит целевым образом направлять бюджетные средства на капитальный ремонт конкретных домов и контролировать расход этих денег.

- *Немного подробнее о саморегулируемых организациях...*

- Саморегулируемые организации - это объединения людей по профессиональному признаку или видам предпринимательской деятельности для установления требований к качеству своей работы и контроля их исполнения. К сожалению, «в наследство» от советских времен в нашей стране повелось так, что большинство профессиональных правил и критериев работы устанавливает государство. При этом во всем мире представители профессий сами формируют свои стандарты в рамках, установленных законом и требованиями потребителей, с учетом требования к безопасности через технические регламенты. И в области ЖКХ важно, чтобы подготовленные специалисты сами оценивали качество, стоимость предоставляемых коммунальных услуг.

- *Как будет проходить обучение управдомов?*

- Подготовка управляющих многоквартирных домов будет проходить в филиалах АНО «Институт собственников жилья». Используется отработанная на практике, кратковременная, примерно 2-х месячная методика, в рамках которой дается понимание технической, финансовой, юридической сторон управления и эксплуатации домами. Сюда включены занятия со специалистами в области технической эксплуатации, административными органами, и даже психологами. Обучение проходит за счет средств, выделяемых на переподготовку кадров, а зарплата управляющего, прошедшего обучение и приступившего к своим обязанностям, обеспечивается из бюджета жилищного товарищества, без увеличения финансовой нагрузки на собственников, за счет сэкономленных средств. Конечно, к подбору кадров будут прилагаться ряд требований: это должен быть образованный человек, с устойчивой психикой и способностями к получению новой специальности.

- *Чем будет отличаться современный управдом от советского управдома из фильма «Бриллиантовая рука»?*

- Прежде всего, современный управдом – это квалифицированный менеджер, который имеет выбор в определении компаний, предоставляющий услуги ЖКХ, и выражающий интересы только жильцов того дома или нескольких домов, где он трудится. Это – связующее звено между жильцами, администрацией и управляющими компаниями. Именно от него будет зависеть жилищное благополучие граждан. Поверьте мне, проведенные эксперименты, в частности в Сыктывкаре, показали – все, кто прошли обучение по этой специальности, уже нашли себя в системе ЖКХ и используют новые знания на благо своего дома и своих соседей.

СРО - ГАРАНТ ПОТРЕБИТЕЛЯ УСЛУГ*

*О разработке стандартов и нормативов саморегулируемых организаций
в сфере жилищно-коммунального хозяйства*

С.А. Белолипецкий, заместитель директора некоммерческой организации «Ассоциация ТСЖ Московской области»

Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях" (далее - Закон № 315-ФЗ) стимулирует и обязывает профессионалов самим прописать себе правила работы (стандарты и нормативы) и самим контролировать их исполнение. В каждой отрасли этим должна заниматься система некоммерческих организаций - союз "цеховиков", объединяющий отраслевые организации местного и регионального уровня. Понятно желание государства снять с себя заботы и дотошный контроль за качеством работы каждого предприятия и возможную материальную ответственность перед потребителями. С другой стороны, профессионалам давно пора самим активно участвовать в создании и модернизации стандартов отрасли. Закон фактически передает оперативное управление отраслью в руки самих профессионалов, оставив у государства только надзорные функции. Естественно, что при этом у "цеховиков" кроме широких прав появляется и ответственность за своих партнеров по СРО.

Понятно, что при создании СРО необходимо разработать нормативы управления, технического обслуживания, эксплуатации, благоустройства зданий. Необходимо наладить службу контроля исполнения принятых нормативов, сформировать компенсационный фонд. С течением времени региональные СРО объединятся в некую центральную структуру, закрепив общие принципы на уровне Федерации. Но нам представляется, что у структур СРО в отрасли ЖКХ должны быть еще и особые функции. Специфика отрасли заключается в том, что жилище - это одна из основных потребностей человека и потребителями отрасли является практически все население страны. Права на комфортное жилище гарантированы Жилищным кодексом и Конституцией, однако до сих пор нет механизмов, реализующих эти продекларированные права, - качество жилья и его обслуживание имеют минимальный уровень. Именно СРО могли бы навести порядок в нашей мало преуспевающей отрасли.

Система СРО в ЖКХ должна стать проводником и гарантом потребителя на рынке коммунальных услуг (КУ), управления недвижимостью и на рынке жилья.

СРО ЖКХ должна стать полномочным представителем потребителей коммунальных услуг - жителей наших многоквартирных домов. Это означает, что правила предоставления КУ должны быть согласованы с СРО. С участием СРО также следует разработать типовые договоры с поставщиками КУ, равно как и с обслуживающими организациями. Таким образом можно обеспечить права рядового потребителя КУ, ныне от произвола поставщиков совершенно незащищенного.

СРО должны участвовать в процессе назначения управляющей компании (УК) на объект недвижимости. Сегодня это одна из болевых точек в отрасли. Новостройки беззастенчиво передаются в эксплуатацию и управление дочерним компаниям застройщика. РЭУ как правила в своих микрорайонах, так и продолжают "царствовать лежа на боку". Институт ТСЖ молод и в сложных условиях самостоятельно борется за выживание. Но даже у немногочисленных ТСЖ достойного выбора среди УК пока нет. СРО могли бы помогать собственникам определиться с выбором УК, а также рекомендовать администрациям достойные УК для участия в тендере на право управления объектами недвижимости. Проведение таких тендеров, а также назначение УК на новостройки: обязательно должно проходить с участием СРО.

СРО должна исполнять функции заказчика при проектировании и приемке жилых новостроек в эксплуатацию. Сегодня новоселы в приемке своих домов никак не участвуют, в то время как само здание и полагающаяся инфраструктура построены за их счет. Застройщик, продавая квартиры на ранних стадиях строительства, заинтересован в экономии средств. В противовес интересам реальных заказчиков он экономит на всех этапах, начиная с проектирования и заканчивая отделкой. Эксплуатирующие компании, приходя на объект после

* Белолипецкий С.А. СРО – гарант потребителя услуг / С.Ю. Белолипецкий // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 5-10

формальной приемки дома, нередко обнаруживают недочеты, за которые формально с застройщика уже нельзя спросить. В результате собственники вынуждены платить за переделки инженерных коммуникаций и замену оборудования. Приемные комиссии должны иметь заключения местной СРО (как заказчика строительства) о качестве проекта, о возможности нормальной эксплуатации объекта и отсутствии недоделок.

СРО смогут организовать неформальный контроль за управляющими и обслуживающими компаниями только при наличии механизма сертификации УК в рамках СРО. Без обязательной сертификации УК ни вступать в СРО, ни тем более выполнять предписания СРО не будут. У потребителя на рынке этих услуг тоже пока нет четких ориентиров - их мог бы дать сертификат классности УК.

К сожалению, не существует регламента, прописывающего применение Закона № 315-ФЗ к сфере ЖКХ, однако без принятия этих норм СРО ЖКХ станет формальной, не имеющей влияния структурой, по существу - фикцией. Необходимо отработать механизмы рынка СРО в сфере управления многоквартирными домами. СРО может сертифицировать своих членов, закрепляя за управляющей компанией определенный уровень классности. Например, новая, недавно созданная компания имеет поначалу низкую классность - одну звезду, а по мере приобретения опыта может претендовать на более высокий статус, подтверждаемый сертификатом СРО. И наоборот, получающая нарекания УК имеет шанс к понижению классности. Критерии классности СРО определяет при разработке собственных нормативов.

Однако существуют предпосылки для процветания местничества и коррупции. СРО рискует стать барьером для входа УК на рынок: большой вступительный взнос и создание многоуровневых структур могут привести к злоупотреблениям. Следует соблюсти баланс между необходимым уровнем контроля и коллективного взаимодействия членов СРО, а также устранить необоснованные требования к новому члену. Членство в СРО должно стать знаком качества, а не обязателькой. Чтобы не допустить этого, классный сертификат на управление домом по представлению местной СРО должна выдавать ассоциация СРО, например областная. Вполне вероятны и иные антикоррупционные механизмы, важно при этом сохранить финансовую и административную самостоятельность региональных СРО. По-видимому, не обойдется также и без сертификата безопасности.

Критериями при определении класса управляющей (эксплуатирующей) компании могут быть:

- квалификация кадровых сотрудников УК, подтвержденная учебными центрами СРО;
- объем обслуживаемого жилого фонда (общая площадь) и качество его обслуживания, оцениваемое по единым нормативам;
- категория обслуживаемых зданий. Понятно, что обслуживание обычной пятиэтажки сильно отличается от условий эксплуатации современного высокотехнологичного строения.

Все это должно быть прописано в стандартах и нормативах СРО. Очевидно, что наряду с местной спецификой должны быть и общие для всей отраслевой системы СРО стандарты и положения, утверждаемые государством. Начать разработку таковых необходимо уже сегодня, этому имеется немало зарубежных примеров.

В первую очередь нужно утвердить пять приведенных ниже стандартов СРО в ЖКХ.

Терминология. До сих пор в профессиональной среде нет одинаковой трактовки сложившихся терминов. Даже законодательные акты и отраслевые инструкции дают разные толкования. Появляются и новые, не всегда однозначные термины.

Безопасность при управлении эксплуатации зданий. Причем безопасность не только техническая, но и экономическая, и правовая. Здесь нормативы СРО должны опираться на законодательство, многие эксперты говорят о необходимости принятия специального закона. Эта тема тесно переплетается с нашим предложением о сертификации УК.

Стандарты организации и качества управления и эксплуатации зданий. Уже сегодня существуют УК, имеющие корпоративные стандарты качества уборки, технического обслуживания и т. д. Эти нормативы, без сомнения, могли бы стать основой для стандартов СРО.

Квалификационный стандарт требований к специалистам и компаниям. Профессионалы должны проходить обучение и иметь соответствующие сертификаты.

Стандарт определения категории здания. Такой стандарт поможет также потребителю уверенно ориентироваться на рынке жилья. Потенциальный покупатель квартиры, как правило, о конкретном доме толком ничего не знает, разве только - расположение, внешний вид, количество этажей и лифтов. Думается, специалистам не надо объяснять, сколько параметров строения проходят мимо внимания покупателя квартиры.

Коль скоро СРО должна стать проводником для потребителей, то одним из первых стандартов СРО может стать стандарт потребительских свойств многоквартирных зданий. Предлагаем вниманию специалистов наброски проекта такого стандарта.

За основу приняты как привычные "пять звезд", так и присвоение баллов по определенным критериям. Ноль баллов предполагает полное несоответствие критерию, максимальное количество баллов по критериям различное, суммарное - не превышает 250, распределение по категориям следующее:

5 звезд - более 200 баллов: дома высшего уровня комфортности;

4 звезды - 151-200 баллов: дома высокой комфортности;

3 звезды - 101-150 баллов: дома средней комфортности;

2 звезды - 51-100 баллов: некомфортные дома;

1 звезда - менее 50 баллов: дома, не пригодные для проживания.

Основные критерии: местоположение, конструкция, техническое оснащение, текущее состояние здания - оцениваются до 40 баллов; другие - благоустройство, обслуживание, дополнительные факторы - до 30 баллов.

Приведенная далее таблица дает детальные представления о предлагаемом методе определения категории здания. Понятно, что элемент субъективности оценки остается в любом случае, однако он будет минимален, если оценку категории здания будут проводить независимые эксперты по единому стандарту под эгидой системы СРО ЖКХ.

Отдельно для здания необходимо указывать: год постройки, общую площадь, этажность, год последнего капитального ремонта. Информация такого рода даст гораздо более полное представление о здании участникам рынка жилья, а качественное обслуживание домов высоких категорий будет говорить о классе УК.

Определение категории МКД по критериям потребительских свойств

Критерий	Интервал баллов
Местоположение	0-40
География (выселки, окраина, локальный центр, центр города)	0-11
Экология (пром. зона, смешан., спальный район, зеленая зона, водоем)	0-11
Социальная инфраструктура (школа, д/сад, больница, магазины, рынки)	0-10
Транспорт (автобус, несколько видов трансп., ж/д станция, метро)	0-8
Конструкция	0-40
Несущие конструкции (фундамент, стены и перекрытия)	0-11
Проект (типовой, эксперимент., индивид., архитектура)	0-9
Наружная/внутренняя отделка, перегородки	0-7
Плотность заселения (кол-во и площади квартир)	0-6
Другие элементы (окна, входные группы, холлы, лестницы, кровля)	0-7
Техническое оснащение	0-40
Коммунальные услуги (ХВС, ГВС, водоотведение, тепло, газ/эл. плиты, лифты, мусоропровод)	0-11
Качество коммунальных услуг (непрерывность, категория электроснабжения, лифтов)	0-9
Автоматизация (диспетчер, домофон, ИТП, счетчики тепла и воды, п/п оборудование, видеонаблюдение, датчики аварий, системы интеллектуального здания)	0-10
Вентиляция (естественная, принудительная, центральный кондиционер)	0-6
Средства связи (ТВ-антенна, телефон, Интернет, кабельное ТВ)	0-4
Текущее состояние	0-40
Аварийное состояние, предназначено под снос	0
Условно пригодное для проживания, необходим срочный капитальный ремонт	5
Здание удовлетворительного состояния, планируется капитальный ремонт	10
Здание требует текущего ремонта, в ближайшие годы капитальный ремонт не требуется	20
Здание в хорошем состоянии, текущий ремонт проводится регулярно	30
Высокий уровень внешнего и внутреннего состояния, инженерного оборудования	40
Благоустройство	0-30
Придомовая территория (наличие, площадь, приватизация)	0-10
Ограждение (наличие, состояние, функциональность, декор)	0-10
Чистота, организация вывоза мусора, уборки снега	0-5
Зеленые насаждения, детская площадка, зона отдыха, малые формы	0-5
Обслуживание	0-30
РЭУ, МУП ДЕЗ	0-10
УК	5-20
Самоуправление (ТСЖ)	10-25
ТСЖ + эксплуатирующая компания	15-30
Дополнительные факторы	0-30
Консьержи, охрана	0-10
Автостоянка (наземная, оборудованная, подземная)	0-10
Арендные площади, встроенные предприятия быта, клубы	0-10

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ТСЖ*

*А.И. Волкова, председатель квартального товарищества собственников жилья
"Квартал 69А"*

Само определение ТСЖ (ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации) – «объединение собственников помещений в МКД для совместного управления комплексом недвижимого имущества» - на первый план выдвигает задачу формирования объединения собственников помещений в коллектив единого заказчика услуг по управлению МКД.

Если учесть, что большая часть жителей получила в собственность жилые помещения бесплатно, то в сознании этой части собственников никаких изменений в отношении к полученной собственности как комплексу недвижимого имущества не произошло. Границей раздела ответственности за содержание своей собственности для них служит занимаемое жилое помещение, и никакого отношения к общему имуществу у них не возникает.

Цель первого этапа становления ТСЖ - изменить отношение собственника помещений к принадлежащему ему комплексу недвижимого имущества в доме, не производя никаких изменений в самой системе управления МКД.

Комплекс недвижимого имущества помимо занимаемого жилого помещения включает и долю общего имущества в МКД.

«Доля в общем имуществе» играет значительную роль в процессе принятия решений как фактор, объединяющий жителей, так как физически выделить ее нельзя. На общем собрании собственники голосуют «долей» (п. 3 ст. 48 Жилищного кодекса Российской Федерации), и расчет затрат на содержание общего имущества МКД для каждого собственника помещения ведется соразмерно его доле в праве собственности на это имущество (ст. 158 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Однако для рядового собственника понятие «доля» в общем имуществе практического значения не имеет, поскольку это понятие в его сознании никаким образом не зафиксировано. Так, по единому платежному документу (ЕПД) он платит «за содержание и ремонт жилого помещения» с принадлежащей ему площади. И назначение этой площади понимает буквально. При голосовании он ориентируется на свои квадратные метры, а доля для него - величина «виртуальная».

И наконец, кто определяет эту долю?

С тем чтобы «доля» приняла свое практическое и функциональное значение, эта величина должна иметь юридическую силу, ее расчеты должны быть основаны на достоверном источнике - перечне общего имущества в МКД, зарегистрированном в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), а также сведениях, содержащихся в государственном земельном кадастре (постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491).

Состав и перечень общего имущества в доме определяется в первую очередь собственниками помещений в МКД, в целях выполнения обязанностей по содержанию общего имущества (постановление Правительства Российской Федерации № 491). Только после описания общего имущества можно отстаивать право на свою долю собственности в МКД.

Источниками информации служат техническая документация на конструктивные элементы здания и инженерные коммуникации, выписка о собственниках помещений из ЕГРП, расчетно-финансовые документы, результаты обследования МКД жилищной инспекцией, нормативно-справочная база и законодательные акты.

МКД - это достаточно сложная система, состоящая из совокупности элементов - технических, энергетических, экономических и социальных. Управление каждым элементом в МКД требует профессиональных знаний. Каждый дом имеет свою историю, которую преемник должен знать и учитывать при формировании плана работ на следующий период. Перед правлением зарегистрированного ТСЖ встает задача оценить свои возможности по решению поставленных проблем и предложить эффективный вариант управления МКД.

*Волкова А.И. Этапы становления и развития ТСЖ / А.И. Волкова // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 11-14

Правление нашего ТСЖ формировалось по принципу добровольного вхождения. Утвержденный на общем собрании состав оказался не готовым принимать решения по управлению МКД. Пришлось срочно создавать рабочие группы из профильных специалистов.

Работа началась с подготовки к заключению договора управления МКД с управляющей организацией (УО). Формирование документов по составу общего имущества, оценка его технического состояния, предлагаемого плана работ по содержанию и эксплуатации жилого дома, экономической политики действующей управляющей организации открыли правлению весь комплекс проблем по управлению домом.

Работа над договором управления - неизбежный шаг на этапе адаптации ТСЖ к переходу на самостоятельное управление МКД. Этот период требует значительного времени. Предложенный рабочей группой договор управления МКД созданного ТСЖ был одобрен правлением и УО. Данный документ отражает взаимные интересы жителей и действующей УО (ГУП ДЕЗ). Не было учтено одно обстоятельство - данная УО работает в жестких условиях регламента, утвержденного вышестоящим уровнем власти, и поэтому рассчитывать на согласованные действия этих двух структур (ТСЖ и ГУП ДЕЗ) проблематично.

Согласно договору за ТСЖ закреплена функция контроля. По факту УО взяла на себя все функции управления, в т. ч. и контроль за выполнением всех видов работ, осуществляемых подрядными организациями, а ТСЖ «предоставила право» пассивного наблюдателя. Так было всегда, и изменять практику ведения дел УО не намерена.

В течение года рабочая группа и правление проводили встречи с жителями домов и просили каждого заполнить анкету, в которой значилось образование, профессия и степень участия в работе правления ТСЖ и - самое главное - отношение к созданному ТСЖ. Одновременно выяснялось, насколько жители осведомлены в вопросах управления недвижимым имуществом, собственниками которого они являются.

Итак, на повестке дня стоит задача сформировать работоспособное правление, в состав которого войдут профильные специалисты или люди, прошедшие подготовку и получившие специальные знания по управлению МКД. Одновременно поставлена задача просвещения собственников помещений по основам управления недвижимым имуществом, принадлежащим собственнику.

Прежде всего каждый собственник должен осознать свою роль в решении вопросов, связанных с управлением недвижимым имуществом в МКД.

В нашем случае в МКД 82% помещений принадлежит частному сектору, а 18% является городской собственностью. При таком раскладе собственников в доме логично считать, что приоритет в решении вопросов, выносимых на обсуждение общего собрания, принадлежит частному сектору.

Однако фактически все вопросы по содержанию, эксплуатации и ремонту общего имущества в доме решаются собственником, которому принадлежит 18% помещений. Этот собственник профессионально подготовлен, имеет программу управления жилищным фондом, в его распоряжении вся техническая документация, он в полной мере владеет административными и финансовыми рычагами воздействия, имеет опыт работы с населением и, что немаловажно, - техническое обеспечение.

Собственники частного сектора разобщены, каждый отстаивает свои личные интересы, считает своей собственностью жилое помещение, общее имущество воспринимает как чужое, не входящее в поле его интересов. Отсутствие знаний о «бремени ответственности» за содержание общего имущества в доме позволяет собственнику в своем сознании все бремя ответственности переносить на государство. Это важный фактор в завоевании доминирующего положения собственника - государства - в решении вопросов управления при наличии минимального процентного соотношения.

Изменить сознание собственника в его отношении к общему имуществу - процесс сложный и длительный, но необходимый, особенно в условиях перехода к управлению МКД частными организациями. Это главное условие эффективного управления недвижимым имуществом, принадлежащим коллективу собственников.

Второе условие результативного управления - это равные условия для всех собственников МКД. При наличии в доме двух видов собственников - города и частного - отношения с этими собственниками выстраиваются неоднозначно. Если в частном секторе собственник - вполне конкретное лицо, взаимодействие с которым осуществляется напрямую, то с собственником-городом отношения опосредованны. Внутри дома - через нанимателя, на уровне юридического лица ТСЖ - через определенные структуры исполнительной власти. Отсутствует сам механизм взаимодействия ТСЖ с этими структурами. По-видимому, этот

недостаток в работе собственника-города с ТСЖ может быть устранен при разработке договора (регламента) взаимодействия ТСЖ с районным ГУ ИС как уполномоченным представителем города или непосредственным собственником недвижимого имущества.

И наконец, третье условие. Законодательство не предусматривает передачи управления МКД сразу после регистрации ТСЖ (подп. 1 п. 1. ст. 137 Жилищного кодекса Российской Федерации): «ТСЖ вправе заключать в соответствии с законодательством договор управления многоквартирным домом...», что вполне соответствует условиям постепенного вхождения в процесс управления недвижимым имуществом. Вместе с тем подп. 2 п. 2 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации рассматривает ТСЖ как один из способов управления и не оставляет за ТСЖ права быть заказчиком услуг. ТСЖ - объединение собственников, и оно вправе решать, кто будет управлять их собственностью и на каких условиях.

В своих разъяснениях Минрегион России в письме от 20.12.2006 № 14314-РМ/07 «О сроках возникновения обязанности приступить к управлению МКД», ссылаясь на ст. 162 Жилищного кодекса Российской Федерации, обязывает ТСЖ приступить к управлению МКД со дня государственной регистрации. Данное письмо находится в определенном противоречии с п. 1 ст. 137 Жилищного кодекса Российской Федерации. Такое диктаторство со стороны Минрегиона России лишает все вновь созданные ТСЖ возможности определиться со временем, которое для них необходимо, чтобы стать полноправным органом управления МКД.

Это противоречие в разъяснении Жилищного кодекса Российской Федерации является серьезным препятствием на пути становления и развития ТСЖ, для самостоятельного управления МКД.

Часть II

Материалы социологического исследования ОТНОШЕНИЕ МОСКВИЧЕЙ К ТСЖ*

По заказу ОАО «МИТ» осенью 2009 г. НИИ социальных систем проведена серия социологических исследований среди жителей г. Москвы, посвященных ходу реформирования ЖКХ в столице. В круг задач исследований, среди прочих, входило выявление отношения москвичей к ТСЖ как форме управления многоквартирными домами. «МИТ» публикует наиболее значимые результаты и выводы, в том числе - в сравнении с результатами опросов прошлых лет.

Главной особенностью восприятия москвичами реформы ЖКХ остается все еще повышенный уровень доверия государственным управляющим компаниям (ДЕЗы) - 56%. Это выше среднероссийских показателей в 1,5 раза и указывает на удовлетворенность горожан качеством работы городских УК. Как следствие, горожане весьма пессимистично относятся к возможности и целесообразности создания ТСЖ (на уровне -10%). В связи с этим не встречаются массовой поддержки и инициативы правительства Москвы передать ТСЖ и ЖСК средства бюджета города на капремонт жилых домов.

1. Отношение москвичей к различным формам управления МКД

Методологическая справка. Опрос проводился в период с 2 по 17 сентября 2009 г. Опрошено 1002 человека (в возрасте старше 18 лет). Метод сбора информации - личное формализованное интервью по месту жительства респондента («квартирный опрос»). Максимальная ошибка выборки исследования при доверительном интервале в 95% составляет 3,1%.

1.1. Горожане все еще консервативно и весьма лояльно относятся к ДЕЗам как управляющим компаниям своих домов и достаточно настороженно - к частным УК и ТСЖ. Больше половины опрошенных (56%) видят ДЕЗы оптимальной формой управления домом. В домах, управляемых ГУПами, показатель лояльности им еще выше - 61%.

1.2. В динамике намечается тенденция ослабления доверия к ГУП ДЕЗ - «минус 10%» в сравнении с показателями 2008 г. При этом осознание все большей частью москвичей недостатков работы системы ДЕЗов пока влечет только рост неопределенности среди горожан в вопросе об оптимальной форме управления (около четверти опрошенных, «плюс 8%» к 2008 г.). И все еще не приводит к росту востребованности «негосударственных» форм управления домом (частная УК, ТСЖ, ЖСК): колебания показателей по этим формам управления домом находятся в пределах статистической погрешности.

Мотивация горожан при выборе ГУП ДЕЗ (т.е. «государственной УК») как оптимальной формы управления требует отдельного изучения. В качестве рабочей гипотезы можно предположить, что приверженность ДЕЗам тесно связана с надеждой на «государственные гарантии надежности». А неготовность к выбору «негосударственных» форм (в т.ч. ТСЖ) - недостаточной информированностью и инициативностью горожан и существующим негативным информационным фоном вокруг ТСЖ.

1.3. Таким образом, уровень доверия к государственным УК в Москве, согласно данным опросов НИИ социальных систем, в 1,5 раза превышает среднероссийский. По данным декабрьских исследований ВЦИОМ (<http://www.fondgkh.ru/news/35211>), за 2009 год доля россиян, информированных о сути реформы ЖКХ, возросла с 28% до 38%; число граждан, готовых вступить в ТСЖ, выросло в пределах погрешности (с 12% до 14%), доверие к государственным УК выросло с 28% до 35%.

Следует иметь в виду, что данный вывод о разнице в уровне доверия к государственным УК в Москве и в Российской Федерации носит предварительный характер из-за различий в методологии опросов (различие анкет, формулировок вопросов, разные сроки проведения исследований, методы формирования выборки и т.п.). Однако он вполне может быть использован как рабочая гипотеза для дальнейших сравнительных исследований.

* Опубликовано в журнале «Реформа ЖКХ». - 2010. - № 1. - С. 36-37

2. Отношение жителей к созданию жилищных объединений, которые бы выступали заказчиком ЖКУ

Методологическая справка. Опрос проводился в период с 21 сентября по 12 октября 2009 г. Опрошено 1004 человека (в возрасте старше 18 лет). Метод сбора информации - личное формализованное интервью по месту жительства респондента («квартирный опрос»). Максимальная ошибка выборки исследования при доверительном интервале в 95% составляет 3,1%.

2.1. Отношение опрошенных к возможности создания в их домах жилищных объединений, которые бы выступали заказчиком ЖКУ, скорее скептическое (на вопрос отвечали те респонденты, которые полагают, что в их доме сегодня такое объединение отсутствует - как и в 2007- 2008 гг. - 90% от всех опрошенных).

Москвичи весьма пессимистично настроены как к гипотетической возможности создания жилищного объединения (лишь 9% считают это «вполне возможным»), так и к самой целесообразности такого объединения (лишь 11 % считают это «необходимым»).

Однако можно говорить о предпосылках для ослабления скептицизма жителей. В 2009 г. доля уверенных в невозможности объединения уменьшилась на 15% - за счет роста числа не определившихся (до 52%). Высока (41%) и доля тех, кто не готов оценить целесообразность создания жилищного объединения.

Таким образом, не сформировано мнение до половины москвичей, не имеющих жилищного объединения в своем доме или не знающих о его существовании.

2.2. В сравнении с 2007 г., гораздо более выражены опасения москвичей на предмет влияния различных гипотетических барьеров на пути создания ТСЖ.

Чаще всего (58%, «+13%» к 2007 г.) москвичи называют в качестве «наиболее сильного» препятствия созданию ТСЖ риск роста стоимости ЖКУ после объединения (это коррелирует с общим приростом в кризис уровня беспокойства населения на предмет роста тарифов в ЖКХ). Сильно тревожит москвичей и возможная высокая стоимость процедуры объединения (47%, «+16%» к 2007 г.). Впрочем, почти 17% опрошенных не имеют сложившегося мнения о стоимости объединения.

Серьезно выросло число москвичей, убежденных в сильном тормозящем влиянии фактора дефицита компетентных и ответственных собственников в их доме. По 48% опрошенных считают сильным препятствием «отсутствие в доме квалифицированных специалистов» и «неготовность людей взять на себя ответственность» (рост к 2007 г. на 20% и 10% соответственно).

2.3. В сравнении с 2008 г. опрошенных меньше страшат риски организационно-мобилизационного характера. Восприятие значимости таких барьеров, как «отсутствие инициативных жильцов», «неоднородность имущественного состава жильцов», «неизменное наличие нескольких семей против объединения» вернулось на более низкий уровень 2007 г. (35-40% оценили их очень влияние как «очень сильное»).

29% опрошенных практически не воспринимают как препятствие отсутствие инициативных жильцов в их доме и городе в целом. Вероятно, такие оценки связаны с получившей распространение в Москве практикой создания ТСЖ по инициативе управ районов/ГУ ис районов, которая достаточно широко и подчас конфликтно освещается в СМИ.

3 Отношение москвичей к инициативе передать жилищным объединениям функции заказчика капремонта жилья и средства бюджета г. Москвы на капремонт

Методологическая справка. Опрос проводился в период с 21 октября по 4 ноября 2009 г. в рамках более общего исследования «Уровень удовлетворенности москвичей условиями проживания в многоквартирных домах». Опрошено 1015 человек (в возрасте старше 18 лет). Метод сбора информации - личное формализованное интервью по месту жительства респондента («квартирный опрос»). Максимальная ошибка выборки исследования при доверительном интервале в 95% составляет 3,1%.

3.1. Среди москвичей массово распространены патерналистские настроения и мнение о неготовности как жилищных объединений, так и самих собственников выполнять функции заказчика капремонта.

В среднем 72% москвичей не поддерживают предложение передать ТСЖ/ЖСК функции заказчика капремонта. Этой позиции придерживаются и те, кто знает о наличии

жилобъединения в своем доме (для этой категории респондентов доля голосов «против» составляет 68%, однако это значение основано на малой выборке - лишь 16% респондентов указали, что в их доме существует ТСЖ или ЖСК).

Соответственно, от 70 до 80% респондентов уверены, что - даже в гипотетическом случае передачи функций заказчика ТСЖ/ЖСК - городские власти не должны устраняться от совместной с жилобъединением работы по капремонту их дома и контроля за капремонтом. В том числе через контроль целевого использования средств (79%), участие вместе с ТСЖ в техобследовании домов (75%), предоставление проектной документации ТСЖ(73%), контроль выполнения работ в полном объеме (73%), совместный выбор подрядчика (71%), совместную приемку (71%).

3.2. Готовность жителей к гипотетическому личному участию в работе ТСЖ по организации капремонта минимальна. Относительно распространено лишь понимание необходимости участия в собрании собственников, где принимается решение о капремонте - 28%.

В домах с ТСЖ/ЖСК показатели личной готовности несколько выше, однако все равно более половины их жителей не хотят принимать никакого личного участия в работе ТСЖ по капремонту. При этом 51% не считают и свое жилобъединение готовым выступить заказчиком, еще треть не могут оценить готовность своего ТСЖ/ЖСК.

Часть III

Избранная библиография

Книги, авторефераты диссертаций,
неопубликованные материалы

2009 - 2010 гг.

Актуальные вопросы деятельности саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства / [А.Л. Лощенко и др.]; Ин-т актуальных проблем строит. комплекса; с предисл. В.Ф. Басаргина. – М.: Граница, 2009. – 103 с. *[Издание из фондов Российской государственной библиотеки]*

Атаманенко С.А. Справочник по эксплуатации, содержанию и ремонту многоквартирных домов ТСЖ / С.А. Атаманенко, С.Л. Горобец. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. – 319 с.

Государственная жилищная политика. Социальное измерение: научное издание / Рос. акад. наук, Ин-т экономики; отв. ред. Т.В. Соколова. – М.: URSS, 2009. – 285 с.

Организационно-правовая структура саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства / Правительство Москвы. – М.: Ассоц. строителей России, 2009. – 110 с.

Основы осуществления саморегулируемыми организациями в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства контроля за деятельностью своих членов и применения к ним мер дисциплинарного воздействия / Правительство Москвы, Координац. совет по вопр. формирования системы саморегулируемых орг-ций в строит. комплексе г. Москвы; предисл. Ю.М. Лужкова. – М., 2009. – 85 с.

Региональные аспекты мер по инновационному обновлению экономики: создание условий для малого и среднего предпринимательства; введение института саморегулирования в сфере реформирования ЖКХ; государственная поддержка деятельности структурообразующих региональных предприятий в условиях мирового финансового кризиса: материалы выезд. семинара-совещ. / Ком. Гос. Думы по собственности. – Тамбов, 2009

Салин П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.Б. Салин. – СПб., 2010. – 26 с.

Сиваев С.Б. Государственная поддержка жилищного строительства и развития коммунальной инфраструктуры / С.Б. Сиваев, Э.К. Трутнев, В.Ю. Прокофьев; Акад. нар. хоз-ва при Правительстве Российской Федерации. – М.: Дело, 2009. – 261 с.

Трефилова Т.Н. От лицензирования к саморегулированию: коммент. к Федер. закону от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»: в ред. федер. законов от 27 дек. 2009 г. № 374-ФЗ / Т.Н. Трефилова, А.Н. Борисов. – М.: Деловой двор, 2010. – 319 с.

Управление муниципальным экономическим развитием / [науч. ред. Г.Ю. Ветров]. – М.: фонд «Ин-т экономики города», 2009. – 259 с.

Шевнина Л.Е. Основные направления реформирования системы жилищно-коммунального хозяйства: монография / Л.Е. Шевнина, А.А. Графов; С.-Петерб. гос. ун-т сервиса и экономики. – СПб., 2009. – 151 с.

Шемякин И.М. О реформе ЖКХ. Понятно и доступно: научное издание / И.М. Шемякин; Акад. упр. недвижимостью. - М.: Информ-Знание, 2009. - 151 с.

Широков А.В. Реформирование управления коммунальными комплексами и жилой недвижимостью. Административно-правовой аспект: монография / А.В. Широков. - СПб.: ДНК, 2009. - 301 с.

**Публикации в журналах,
газетах и интернет-ресурсах**

2009 - 2010 гг.

Абагаева Ю.В. Товарищество собственников жилья как форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления / Ю.В. Абагаева // Современное право. - 2009. - № 4. - С. 46-49

Агитаев Е.В. Социальные факторы повышения эффективности реформирования и модернизации ЖКХ России / Е.В. Агитаев // Реформа ЖКХ. - 2010. - № 1. - С. 14-19

Белолипецкий С.А. СРО – гарант потребителя услуг / С.Ю. Белолипецкий // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 5-10

Богомольный Е.И. Лучше защищаться объединившись: [беседа с зам. пред. Ком. Гос. Думы по собственности Е.И. Богомольным о саморегулировании в жилищ.-коммун. хоз-ве] / Е.И. Богомольный; беседу вели Ф. Эркенова, М. Князева // Национальные проекты. - 2010. - № 1-2. - С. 34-36

Богомольный Е.И. Старо как мир, но стоит вспомнить: [беседа с зам. пред. Ком. Гос. Думы по собственности Е.И. Богомольным о саморегулировании и самоуправлении в жилищ.-коммун. хоз-ве] / Е.И. Богомольный, беседовала Л. Позднякова // Квартирный ряд. - 2010. - 15 апр.

Бутаева Е.М. Правовое регулирование института саморегулирования в строительстве: современное состояние и перспективы развития / Е.М. Бутаева // Жилищное право. - 2009. - № 4. - С. 106-112

Волкова А.И. Этапы становления и развития ТСЖ / А.И. Волкова // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 11-14

Гришина Е.Ю. Административно-правовое регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы и пути их решения / Е.Ю. Гришина // Административное право. - 2009. - № 1. - С. 85-92

Гуня Е.С. Необходимость изменения концепции государственно-частного партнерства в сфере жилищных услуг / Е.С. Гуня // Бюджет. - 2010. - С. 56-59

Иванова Л.А. ТСЖ: проблемы законодательства и жилищной культуры / Л.А. Иванова, Е.В. Субботина // Семейное и жилищное право. - 2009. - № 6. - С. 31-37

Лермонтов Ю. НДС в ТСЖ: требуются уточнения / Ю. Лермонтов // Бюджет. - 2009. - Февр. - С. 42-44

Лисица В.Н. О саморегулируемых организациях в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства / В.Н. Лисица // Жилищное право. - 2009. - № 1. - С. 76-82

Миронов И.Б. Проблемные вопросы заключения договора управления многоквартирным домом / И.Б. Миронов // Семейное и жилищное право. - 2009. - № 2. - С. 22-25

Михайлова Н.В. Зарубежный опыт управления домами / Н.В. Михайлова // Управление многоквартирным домом. - 2009. - № 3. - С. 4-10

Павленко А.А. Саморегулирование в жилищной сфере как институциональная проблема / А.А. Павленко // Экономика и управление собственностью. - 2009. - № 3. - С. 14-18

Павленков Ю.В. Концепция модернизации ЖКХ России / Ю.В. Павленков // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 36-40

Плескачевский В.С. Все СРОчно в бизнес: [беседа с пред. Ком. по собственности Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации В.С. Плескачевским] / В.С. Плескачевский // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2009. - № 2. - С. 6-9

Свит Ю.П. Проблемы правового статуса товариществ собственников жилья и обществ взаимного страхования / Ю.П. Свит // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2010. - № 2. - С. 24-33

Симанович Л.Н. Совершенствование законодательства в сфере взаимодействия субъектов жилищно-коммунального хозяйства / Л.Н. Симанович // Семейное и жилищное право. - 2009. - № 6. - С. 40-43

Тарасюк В.М. Жилищно-строительные кооперативы как оптимальная модель обеспечения населения доступным жильем / В.М. Тарасюк // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. - 2009. - № 2. - С. 36-39

Терентьев А.В. Промежуточные итоги реформирования отрасли ЖКХ / А.В. Терентьев // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 45-48

Хованская Г.П. Капремонт как стихийное бедствие: [беседа с депутатом Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации Г.П. Хованской о федер. целевой программе по модернизации ЖКХ до 2020 г.] / Г.П. Хованская; записала М. Светланова // Жилищное и коммунальное хозяйство. - 2009. - № 11. - С. 16-19

Хованская Г.П. Почему пробуксовывает реформа ЖКХ?: [беседа с депутатом Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации Г.П. Хованской] / Г.П. Хованская; записала М. Назаренко // Жилищное и коммунальное хозяйство. - 2009. - № 8. - С. 2-6

Хуже момента для реформирования строительной отрасли, вводя сейчас саморегулирование, трудно придумать // Вопросы жилищного права. - 2009. - № 5-6. - С. 107-111

Чиркин А.Б. Управдомом 21 века сможет стать каждый собственник жилья / А.Б. Чиркин (Опубликовано на официальном сайте Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» 22 окт. 2009 г. по адресу <http://www.edinros.ru/>)

Шемякин И.М. Интеграционные процессы на смену волевым решениям / И.М. Шемякин // Управление многоквартирным домом. - 2010. - № 2. - С. 41-44

Часть IV

Полезные интернет-ссылки

<http://www.duma.gov.ru/sobstven/> - официальный сайт Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по собственности. На сайте размещена информация о составе, вопросах ведения, законопроектной деятельности Комитета, мероприятиях, проводимых Комитетом. На сайте также представлены информационные и аналитические материалы, в том числе о саморегулируемых организациях.

<http://www.minregion.ru/> - официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации. На сайте представлена информация Департамента жилищно-коммунального хозяйства о реформировании жилищно-коммунального хозяйства в субъектах Российской Федерации, в частности, представлена типовая документация по организации товариществ собственников жилья, опубликован текст типового устава товарищества собственников жилья.

<http://rosreestr.ru/> - на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии размещен государственный реестр саморегулируемых организаций, в котором можно найти необходимые сведения об этих организациях, а также информацию об итогах проверок саморегулируемых организаций.

<http://www.center-kgh.ru/> - на сайте государственного учреждения г. Москвы «Центр информационного обеспечения и содействия реформе в жилищно-коммунальном хозяйстве г. Москвы» (ГУ «Центр реформы в ЖКХ»), одним из направлений деятельности которого является оказание методической помощи территориальным органам исполнительной власти г. Москвы по вопросам изменения системы управления многоквартирными домами, представлены материалы о развитии самоуправления в жилищной сфере - товариществ собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительных кооперативах, иных формах самоорганизации граждан, на сайте также можно ознакомиться с опытом их деятельности в г. Москве.

<http://www.fondgkh.ru/> - на сайте государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» среди прочих сведений особо выделены материалы по обучению и профессиональной подготовке председателей товариществ собственников жилья, жилищно-строительных кооперативов, руководителей управляющих компаний.

<http://www.opora.ru/> - на информационном портале малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» представлены материалы мероприятий, публикации и новости в сфере саморегулирования в отрасли ЖКХ.

<http://www.sro.ru/> - сайт проекта «Саморегулирование профессиональной и предпринимательской деятельности в Российской Федерации», миссией которого является создание единого всероссийского информационно-аналитического пространства, обобщающего все аспекты появления и существования институтов саморегулирования в России, можно ознакомиться с законодательством в сфере СРО, с типовыми документами, необходимыми для получения статуса саморегулируемой организации, историей СРО, практикой их создания в России и зарубежных странах, с публикациями и новостными материалами в этой сфере, в том числе в отрасли ЖКХ.

<http://www.samoregorg.ru/> - на сайте Организационного комитета Ассоциации саморегулируемых организаций отрасли жилищно-коммунального комплекса России (РАСО ЖКХ) представлена информация о различных видах деятельности в сфере ЖКХ, материалы по вопросам саморегулирования и создания ТСЖ; можно также ознакомиться с материалами межрегиональных конференций, посвященных саморегулированию в отрасли ЖКХ.

<http://www.rosuprava.ru/> - на сайте некоммерческого партнерства «Межрегиональная гильдия управляющих компаний в жилищно-коммунальном хозяйстве», одной из задач которого является разработка и обеспечение эффективных механизмов саморегулирования деятельности управляющих компаний, приводится модель саморегулирования деятельности по управлению многоквартирными домами.

<http://www.gkh.ru/> - на сайте «Городское хозяйство и жилищно-коммунальное хозяйство» можно ознакомиться с содержанием Всероссийского отраслевого журнала «ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера» - каждый номер журнала освещает практические вопросы по реализации программы реформирования и модернизации ЖКХ в Российской Федерации, технического перевооружения, проблемы реконструкции, инвестиций, эффективные технические и технологические решения отраслевых проблем, большое внимание уделяется вопросам совершенствования управления. На сайте также можно получить информацию о содержании текущих и архивных номеров ежемесячного журнала «Управление многоквартирным домом», цель которого – способствовать формированию в России сообщества профессиональных управляющих жилой недвижимостью.

<http://www.mcfr.ru/> - на сайте Международного центра финансово-экономического развития (МЦФЭР) можно ознакомиться с публикациями журнала «Городское хозяйство, муниципальное управление, жилая недвижимость в вопросах и ответах», который предназначен для специалистов городского хозяйства, муниципального управления и жилой недвижимости. Журнал содержит консультации экспертов и ведущих специалистов отрасли, практический опыт, нормативно-методические документы.

<http://www.progkh.ru/> - на сайте интернет-издания для специалистов ЖКХ России - PROJKH.ru, в частности, можно ознакомиться с публикациями для специалистов, работающих в управляющих организациях, ТСЖ, ЖСК, органах местного самоуправления.