

Управление многоквартирными домами: возможное будущее

И.В. Генцлер

директор направления «Городское хозяйство» Фонда «Институт экономики города», кандидат технических наук (г. Москва)

Ирина Валентиновна Генцлер, gentsler@urbaneconomics.ru

Первого марта 2020 года исполнилось 15 лет со дня введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс, ЖК РФ). Жилищный кодекс наряду с другими важнейшими вопросами жилищных отношений определил новый этап в развитии реформ в системе управления и содержания многоквартирных домов с жилыми помещениями, находящимися в собственности граждан и иных лиц: переход от управления «жилищным фондом» к управлению многоквартирным домом как отдельным объектом и выбору способа управления многоквартирным домом собственниками помещений в нем. Предполагалось, что собственникам будет из кого выбирать управляющую организацию для своего дома на конкурентном рынке профессиональных услуг.

Какая система управления многоквартирными домами сложилась за пятнадцать лет реализации Жилищного кодекса? Если коротко, то ее можно характеризовать как несбалансированную в отношении прав, обязанностей и ответственности участников отношений по управлению многоквартирным домом:

1) собственники помещений не являются полноценным «коллективным собственником» общего имущества в многоквартирном доме:

- их статус как гражданско-правового сообщества сособственников общего имущества не определен, права на общее имущество до сих пор недостаточно защищены;
- не определена совместная ответ-

ственность за состояние общего имущества за принимаемые (непринимаемые) решения, необходимые для обеспечения его надлежащего содержания;

- не установлена ответственность отдельного недобросовестного собственника за неучастие в общих расходах перед сообществом собственников (собственно, даже понятие «общие расходы» по управлению и содержанию общего имущества Жилищным кодексом не определено).

Исполнение основной роли собственников в управлении многоквартирным домом – принимать совместные решения, касающиеся общего имущества, в значительной мере затруднено неоправданно усложненным порядком проведения общего собрания, завышенными требованиями к количеству голосов, необходимым для принятия большинства решений;

2) собственники помещений в многоквартирном доме не являются полноценным «коллективным заказчиком» услуг и работ на рынке управления и содержания таких домов:

- реализация решения общего собрания по выбору (смене) управляющей организации зависит от решения органа государственного надзора (лицензирующего органа);
- «заказ» на услуги и работы по управлению и содержанию общего имущества формирует сама управляющая организация в удобном для себя виде;

- механизм участия собственников в приемке услуг и работ большей частью не работает;
- и, наверное, самое главное – у собственников общего имущества нет возможности формировать общие денежные средства, обособленные от средств управляющих и обслуживающих организаций, для оплаты общих расходов по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества, поэтому нет и возможности оплачивать только те услуги и работы, которые оказаны и выполнены, контролировать целевой характер и эффективность расходования средств, формирующихся за счет платы на содержание общего имущества.

Фактически роль собственников сведена к обязанности каждого платить без какого-либо подтверждения, что услуги оказаны, а работы выполнены (тот, кто не платит, автоматически становится «неплательщиком»);

3) договорное регулирование отношений между собственниками в многоквартирном доме и управляющими организациями фактически заменено требованиями законодательства в отношении деятельности управляющих организаций. На управляющие организации законом возложена ответственность за состояние чужого имущества – общего имущества собственников в многоквартирном доме, обязанность выполнять услуги и работы по его надлежащему содержанию вне зависимости от того, включены ли такие услуги и работы в перечень по договору и включены ли расходы на их выполнение в состав платы собственников по договору.

Ситуация усугубляется тем, что обязанности управляющих организаций, устанавливаемые нормативными правовыми актами, постоянно расширяются, но у собственников нет встречной обязанности платить управляющей организации за исполнение ею устанавливаемых «сверху» обязанностей. Для собственников все еще действует норма – «размер платы уста-

навливается решением общего собрания». При этом сами «обязанности управляющей организации по закону» достаточности широко трактуются как собственниками, так и контрольно-надзорным органом.

Сложившаяся практика создает у собственников убежденность, что достаточно кому-то из них от себя лично (даже не по решению общего собрания) обратиться в жилищную инспекцию и управляющую организацию заставят сделать то, чего хочет этот собственник. Вернулась советская система жалоб в государственные или муниципальные органы вместо разрешения споров в порядке, установленном договором. Управляющая организация может быть отстранена от управления многоквартирным домом не столько в связи с решением общего собрания собственников, сколько по решению лицензирующего органа;

4) в подавляющем большинстве городских поселений действуют достаточное количество управляющих организаций, чтобы можно было говорить о рынке услуг (на начало 2019 года в Российской Федерации осуществляли деятельность 16 855 управляющих организаций всех форм собственности) (см. [2]). Специфические черты такого рынка не позволяют считать его вполне конкурентной средой:

- неформальное, но достаточно жесткое распределение многоквартирных домов по территориальному принципу, унаследованное бывшими государственными и муниципальными жилищными организациями и поддерживаемое местными органами власти и системой лицензирования;
- нерыночный характер ценообразования услуг и работ управляющих организаций (ориентир на муниципальный «тариф»);
- отсутствие ценовой конкуренции (информация о стоимости отдельных услуг и работ по управлению и содержанию многоквартирного дома большей частью вообще не предоставляется потенциальным потребителям).

Все увеличивающее административное давление и жесткий государственный контроль, сопровождаемый неадекватными размерами штрафных санкций, финансовая необеспеченность обязанностей управляющих организаций платежами собственников делают сферу управления многоквартирными домами непривлекательной для малого и даже среднего бизнеса. В последние годы отчетливо проявилась тенденция к замещению частных управляющих организаций муниципальными организациями и укрупнению бизнеса по управлению многоквартирными домами. А последствия таких изменений – еще меньше конкуренции и ухудшение условий договоров для собственников помещений.

В существующих условиях у собственников помещений в многоквартирных домах выбор управляющей организации, которая согласилась бы работать с ними как с полноправными заказчиками, весьма и весьма ограничен. В ходе многочисленных обсуждений условий договоров управления с представителями советов многоквартирных домов, проведенных в 2019 году экспертами Фонда «Институт экономики города» в рамках проекта «Договор управления многоквартирным домом: сделай сам!», профинансированного Фондом президентских грантов, среди высказываемых мнений преобладали следующие: «С управляющей организацией договориться невозможно!», «Они *<управляющие организации>* не хотят, чтобы мы *<совет многоквартирного дома>* участвовали в контроле выполнения работ, не предоставляют нам акты, их отчеты – формальность!» (см. [3]). Конечно, всегда есть исключения – конструктивные отношения между собственниками и управляющей организацией на основе договора. Но их недостаточно, чтобы изменить общую картину, и обычно к такому опыту не привлекается внимание, чтобы он стал примером для подражания.

Не стали панацеей для собственников и товарищества собственников жилья (далее – ТСЖ). По итогам 2018 года в Россий-

ской Федерации действуют только 44 074 ТСЖ и 11 352 жилищных, жилищно-строительных кооператива (см. [2]). В управлении этих юридических лиц находятся 88 759 многоквартирных домов, что составляет лишь 8,9 процента от всех многоквартирных домов, для которых собственниками должен быть определен способ управления. За период с 2012 по 2018 год число ТСЖ уменьшилось на 19 906. Требования к деятельности товариществ собственников жилья предъявляются большей частью такие же, как к предпринимательским управляющим организациям, а любого исключения приходится добиваться значительными усилиями. Сложившиеся условия создания и деятельности ТСЖ таковы, что для собственников становится слишком накладно иметь собственное юридическое лицо. Товарищества создаются как альтернатива управляющей организации, когда недовольство собственников перевешивает все ожидаемые сложности работы ТСЖ. Создание ТСЖ в каждом доме (с обязательным членством всех собственников), о чем как об одной из составляющих целевой модели рынка управления многоквартирными домами заявлено в проекте стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2035 года (см. [4]), выглядит просто утопией, если не произойдет кардинального изменения законодательства.

В целом ситуацию в сфере управления многоквартирными домами можно оценить как системный кризис. И наступил момент определить, куда и как идти дальше.

Представляется, что есть по крайней мере два варианта дальнейших действий.

Первый вариант – оставить все, как есть. Продолжать постоянно вносить несистемные изменения в законодательство (есть еще вариант – «заморозить» существующее законодательство, призывы к этому раздаются постоянно); увеличивать государственное и муниципальное присутствие в секторе, все дальше уходить от рынка и конкуренции. В перспективе этот путь мо-

жет привести к возврату советской централизованной системы управления жилищным фондом государственно-частным бизнесом. У собственников останется право распоряжаться только своей квартирой. Этот сценарий представляется вполне реалистичным.

Второй вариант – признать необходимость нового этапа реформ (пусть и не публично и в неявном виде) для достижения подзабытой стратегической цели: ответственный «коллективный собственник» многоквартирного дома + рынок.

Реализация такого сценария потребует внесения в законодательство изменений, в частности, необходимо:

1) в отношении собственников помещений в многоквартирном доме:

- установить статус собственников помещений как гражданско-правового сообщества, возникающего в силу закона, действующего в отношениях с третьими лицами через уполномоченного представителя;
- определить ответственность сообщества собственников общего имущества за его надлежащее состояние и каждого собственника перед сообществом за неучастие в общих расходах на содержание общего имущества;
- установить максимально простой механизм принятия совместных решений общим собранием сообщества и возможность делегирования решений по оперативным вопросам уполномоченным лицам;
- установить право сообщества формировать общие средства на содержание общего имущества на специальном банковском счете (по аналогии со специальным счетом для формирования фонда капитального ремонта);

2) в отношении управляющих организаций:

- изменить подход к лицензированию как к подтверждению профессиональной компетенции (а не право управ-

лять конкретным многоквартирным домом);

- определить обязанность предоставлять неограниченному кругу лиц информацию о показателях качества и цене каждой предлагаемой услуги, каждой работы;
- установить, что обязательства и ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме определяются договором;

3) в отношении содержания многоквартирного дома:

- определить минимальный перечень показателей, характеризующих безопасное состояние конструкций многоквартирного дома и внутридомовых инженерных систем;
- ограничить полномочия органа государственного жилищного надзора контролем технического состояния жилых зданий.

Для реализации возможного сценария «новый этап реформ» все предлагаемые изменения в законодательство должны иметь системный характер, тестироваться на соответствие достижению конечной цели. Кроме того, они не должны приводить к резким сломам сложившейся системы, следует предусмотреть вариантность и поэтапность внедрения. Законодательство должно обеспечивать возможности для тех, кто хочет и готов к изменениям, и только после набора «критической массы» изменений, совершенных по инициативе собственников, делать их обязательными для всех. Яркий пример такого подхода к законодательному регулированию сферы управления многоквартирными домами продемонстрировала Эстония, когда после вполне успешных реформ, в результате которых более чем в половине многоквартирных домов собственниками были созданы квартирные товарищества, а профессионалами – частные управляющие и обслуживающие компании, работающие по заказу товариществ и собственников, приняла новый закон об управлении многоквартирными

домами, согласно которому товарищества в остальных домах возникли в силу закона.

Неожиданный кризис, возникший в связи с пандемией COVID-19, заставил подумать о том, какая модель управления многоквартирными домами позволит лучше справиться с задачами по обеспечению безопасных условий проживания граждан и обеспечит менее болезненный возврат к обычным условиям содержания многоквартирных домов. Представляется, что сообщество собственников, имеющее собственные финансовые ресурсы для общих расходов и уполномоченных лиц для принятия оперативных решений, способно быстро отреагировать на возникновение неожиданной угрозы для всех в доме, перераспределить имеющиеся ресурсы для выполнения первоочередных задач, а после окончания кризисной ситуации получить одобрение собственников на реализацию плана отложенных работ. Именно таким образом стали действовать большинство товариществ собственников жилья. В то же время представители бизнеса (с отдельными исключениями) прежде всего задались вопросами, кто покрывает им непредвиденные расходы и вправе ли они вообще заниматься дезин-

фекцией подъездов в многоквартирных домах, ведь эта работа не включена в перечень услуг и работ по договору управления многоквартирным домом, а значит, для ее выполнения необходимо решение общего собрания. Полученный опыт убеждает в том, что движение к самостоятельным сообществам собственников в каждом многоквартирном доме – это движение к устойчивости в жилищном секторе.

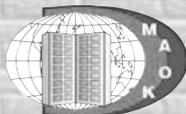
ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Жилищный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Форма государственного статистического наблюдения 22-ЖКХ (реформа) за второе полугодие 2018 года. URL: <https://www.gks.ru>

3. Материалы проекта «Договор управления многоквартирным домом: сделай сам!». URL: <http://www.urbaneeconomics.ru/DomDogovorIUE2019>

4. Проект стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2035 года. URL: <https://www.minstroyrf.ru/docs/55897/>



МЕЖДУНАРОДНАЯ АКАДЕМИЯ ОЦЕНКИ И КОНСАЛТИНГА

предлагает квалифицированные услуги по оценке следующих объектов:

- предприятий, бизнеса;
- пакетов акций, облигаций;
- активов предприятий, созданных на основе франчайзинга;
- инвестиционных проектов;
- дебиторской задолженности;
- недвижимого имущества (незавершенных строительных объектов, земельных участков и т.д.);
- машин, оборудования и транспортных средств;
- интеллектуальной собственности (патентов, товарных знаков и т.д.);
- ювелирных изделий и драгоценных камней, антиквариата

Звоните сегодня – **(499) 230-01-31, -02-06**

Мы ждем Вас – 115184, г. Москва, переулок Климентовский, дом 1, стр. 1

e-mail ocenka@maok.ru наш сайт www.maok.ru