

Неприемлемое предложение. Куда заносит СРО?

Дмитрий ГОРДЕЕВ -
ведущий юрисконсульт направления «Городское хозяйство»
Фонда «Институт экономики города»

В осеннюю сессию Госдума, скорее всего, вновь рассмотрит законопроект № 623780-5 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» о саморегулировании в сфере управления многоквартирными домами. Это уже вторая попытка включить в Жилищный кодекс новый раздел IX «Саморегулирование в сфере управления многоквартирными домами». Главная цель - установление обязательного членства управляющих организаций многоквартирными дома-

ми в саморегулируемых организациях. При принятии этого подхода в случае исключения управляющей организации из членов СРО она теряет право управлять многоквартирными домами, собственники помещений в которых ее выбрали. Первый заход в 2011 г. не удался. Экспертное сообщество, ряд федеральных органов исполнительной власти, Государственно-правовое управление Президента негативно отнеслись к этому предложению. Но идея жива.



Надо сказать, что саморегулирование уже достаточно широко распространено в России. Смысл этого явления заключается в том, что участники како-
то одного вида предпринимательской деятельности решают
объединиться и создать организацию, которая принимает свои

стандарты и правила, а члены СРО обязуются их выполнять. Специально созданные органы СРО следят за выполнением членами организации этих стандартов и правил и в случае нарушения принимают к нарушителям меры воздействия. Если нарушение причинило убытки потребителям, то при недостатке средств члена СРО они должны покрываться за счет компенсационного фонда СРО. Но гладко было на бумаге... В строительной сфере, например, заменившее лицензирование обязательное саморегулирование не решило проблемы качества. СРО в строительной сфере породило много новых проблем.

Почти в каждом субъекте Российской Федерации сегодня есть СРО управляющих организаций. Но кто-то слышал о том, что они достигли какого-то качественного сдвига? Разве членство управляющей организации в СРО реально влияет сегодня на ее положительную репутацию? К сожалению, так сложилось, что большинству управляющих организаций СРО сегодня не нужно. Зачем лишний контролер? Разве мало государственного жилищного надзора, прокурорского надзора, контроля ОБЭП, АТИ, Роспотребнадзора, Пожнадзор МЧС, муниципального жилищного контроля, народного, партийного депутатского контроля. При предложении ввести обязательное членство управляющих организаций в СРО с материальной ответственностью и запретам на деятельность при исключении такой контроль законодательно только усиливается.

Саморегулирование сегодня стало модным трендом. Сложилось понимание, что саморегулированию поддается все. Дошло до того, что Минрегион России направил в конце августа в Комитет Госдумы по жилищной политике и ЖКХ свое видение поправок ко

второму чтению законопроекта, в которых предложил объединять в СРО не только управляющей организации, но и товарищества собственников жилья и жилищно-строительные кооперативы.¹ Почему решили объединять в одну саморегулируемую организацию и предпринимательские и некоммерческие структуры? Скорее от непонимания специфики ТСЖ.

Идеологи введения обязательного саморегулирования деятельности по управлению многоквартирными домами утверждают, что обеспечение безопасности жилых зданий должна обязательно регулироваться. Действительно, деятельность по обеспечению требований технических регламентов безопасности многоквартирных домов должна регулироваться и контролироваться государством. Но не только в отношении обеспечения безопасности. Сегодня саморегулирование и контроль нужны и в отношении защиты права пользования общим имуществом (муниципалитеты присваивают себе подвалы помещений), качества коммунальных услуг (большинство жалоб приходится на это), правильности начисления платы за содержание и ремонт... Из-за низкого уровня бизнес-культуры управляющих организаций, часто встречающегося неуважения потребителей без этого невозможно. Понимая это, но учитывая отсутствие экономических и социальных предпосылок, чиновники, прикрываясь механизмом саморегулирования, проводят знакомое всем администрирование: загоняют управляющие организации в СРО при отсутствии должной зрелости, сознательности и потребности снизу.

За надлежащее состояние и безопасность домов отвечают не только управляющие организации, но и ТСЖ. Минрегион России предлагает добровольность членства

ТСЖ (ЖСК) в СРО. На первый взгляд, ничего страшного. Но сам факт допущения охвата таких организаций саморегулированием говорит о приравнивании этих некоммерческих организаций к коммерческим управляющим организациям, преследующим цели извлечения прибыли. Но деятельность ТСЖ - это не бизнес. Если управляющая организация в своей деятельности априори стремится получить максимальную прибыль при минимальных затратах, то ТСЖ стремится достичь максимального качества состояния дома при минимальных затратах. Разница огромна.

Представляется, что одного того, что ТСЖ (ЖСК) управляет многоквартирным домом недостаточно для отождествления с управляющими организациями. Логика вроде: ТСЖ - организация; ТСЖ - управляет многоквартирным домом, значит ТСЖ это управляющая организация - порочна. У управляющей организации есть признак - она действует на основании возмездного договора (ст. 162 и 164 Жилищного кодекса Российской Федерации). А ТСЖ это организация, основанная на членстве. ТСЖ это сообщество собственников, которые объединены бременем содержания общего имущества в многоквартирном доме. Если объединившимся в СРО работающим во многих домах управляющим организациям разумно устанавливать универсальные стандарты и правила, то товарищества собственников жилья в 99,9% случаев действует в масштабе только одного дома. Экономика ТСЖ - это управление общим имуществом в доме, коллективом собственников помещений в одном доме. Товариществу не нужна координация с другими ТСЖ и тем более с управляющими организациями. Решения в товариществе предопределяет только общее собрание членов ТСЖ, на которое может влиять федеральное

¹ Письмо Минрегиона России от 28 августа 2012 г. (исх. № 22581 - ВК/14)

техническое регулирование, не мнение собственников помещений в других ТСЖ, и не решения управляющих организаций. Нельзя унифицировать методы взаимодействия собственников в рамках ТСЖ в собственных интересах. Это выхолщивает инициативу и самостоятельность коллектива собственников одного дома.

Иногда приходится слышать: «Многоквартирными домами должны управлять только профессионалы». Но разве тогда нужно исключить из ЖК возможность реализации собственниками помещений в многоквартирном доме способа управления ТСЖ? Практика доказала, что такой способ управления состоителен. Многие председатели ТСЖ вместе с правлениями обеспечивают более высокий уровень управления многоквартирными домами, чем управляющие организации. Навязывать таким ТСЖ «внешних» управляющих и ограничивать выбор собственников - нерационально. Многим ТСЖ невыгодно привлекать управляющие организации. Им выгоднее или привлекать подрядчиков, или принимать в штат работников для выполнения работ по дому. В стране нет вала случаев фиксации неудовлетворительного управления домами ТСЖ самостоятельно без управляющих организаций. Поэтому, несмотря на схожесть по многим позициям алгоритмов управленческой деятельности у ТСЖ и управляющих организаций, различия в их правовых статусах и специфике взаимоотношений с собственниками помещений в многоквартирном доме преобладают.

Идея распространения саморегулирования на ТСЖ вызывает много практических вопросов. Например, какие будут последствия исключения ТСЖ из СПО? Почему управляющим организациям, являющимся членами СПО можно давать право

решать вопрос об исключении ТСЖ из СПО? Если в перспективе будет введено обязательное членство ТСЖ в СПО, то, как будут обстоять дела с правом собственников создавать ТСЖ?

В качестве одной из причин, вызвавшей появление предложения Минрегиона охватить саморегулированием ТСЖ, является наличие многодомовых товариществ собственников жилья. Такие псевдо-ТСЖ создавались на базе жилищно-эксплуатационных организаций и часто объединяют десятки и сотни многоквартирных домов. В реальности, называясь ТСЖ, эти монстры работают, как подрядные или управляющие организации. В таких ТСЖ практически не выполняются демократические процедуры, составляющие суть ТСЖ: общие собрания членов ТСЖ в форме личного присутствия. Они просто невозможны. Большое количество многодомовых ТСЖ было создано при реализации Федерального закона № 185-ФЗ от 21 июля 2007 г. «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Ведь муниципалитетам легче создать несколько многодомовых ТСЖ на базе ЖЭО, чем создавать товарищества «снизу», в отдельных домах, где такая потребность назрела. При этом, формально являясь ТСЖ, такие организации ускользали от введения обязательного членства в СПО. Но такие квази-ТСЖ в действительности работают не как объединения собственников, а как сторонние бизнес-структуры.

Но бороться с такими структурами нужно не путем обязательного участия в саморегулировании, а путем проверки выполнения ими обязательных требований к ТСЖ, установленных жилищным законодательством. Такие ТСЖ в нарушение ст. 136 Жилищного кодекса создаются при объединении домов,

расположенных на земельных участках, не имеющих общей границы (в разных кварталах, по разные стороны улиц и т.п.). Подобные организации есть во многих городах, в частности, в Саратове¹, в Оренбурге, а также в Белгородской области.

Органом государственного жилищного надзора нужно в рамках полномочий, предоставленных ст. 20 ЖК РФ и ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 123-ФЗ от 4 июня 2011 г. «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», проверить выполнение требований ст. 136 ЖК о наличии граничащих земельных участков, на которых расположены дома (не через дорогу), наличия общих сетей (причем, к ним нельзя относить все коммунальные сети города) и дать предписания о реорганизации монстров. При невыполнении требований предписаний ликвидировать через суд. При этом тем собственникам помещений, которые захотят создать в своих домах ТСЖ на один дом необходимо оказать организационную и даже финансовую помощь в этом.

Рассматриваемое предложение Минрегиона сегодня безобидно только на первый взгляд. Зная опыт административного воздействия на управляющие организации регионов, направленное на понуждение их вступать в СПО, можно предположить, что, может быть, подобное принуждение применяется и в отношении ТСЖ. Кроме того, велика вероятность, что вторым шагом будет введение обязательности членства в СПО для ТСЖ, ЖСК, ЖК, как это предлагается сегодня для управляющих организаций. Если такое решение будет принято, то оно спровоцирует массовую ликвидацию ТСЖ. Причиной будет необходимость внесения членских взносов и взносов в

¹ По информации ИА REGNUM (<http://www.regnum.ru/news/1568783.html#ixzz26qHqN9us>) в настоящее время в г. Саратове из 6737 многоквартирных домов ТСЖ управляют 27,9% домов. По сравнению с 2008 г. численность ТСЖ возросла со 166 (1789 домов) до 283 (1880 домов). То есть сегодня среднее товарищество собственников жилья в Саратове управляет 7 домами.

компенсационный фонд СРО (не менее не менее 100 000 руб. в соответствии с принятым в первом чтении текстом законопроекта). В проекте содержится требование о том, что такие взносы «не могут быть отнесены на расходы, предусмотренные в составе платы, взимаемой с собственников помещений в многоквартирном доме». Но других источников доходов ни у управляющих организаций, ни у ТСЖ (ЖСК) просто нет. Поэтому такие взносы полностью лягут на плечи граждан.

Существует мнение, что само наличие компенсационного фонда будет помогать гасить ущерб, причиненный общему имуществу в многоквартирных домах, причиненный членами СРО. Но случаев привлечение к ответственности управляющих организаций за причинение вреда общему имуществу из-за некомпетентного управления домами почти нет. Но есть угрозы нецелевого использования компенсационного фонда СРО. Не будет работать и мотивация, что погашение за счет компенсационного фонда задолженности нерадивого члена СРО и дополнительных взносов станет причиной исключения нерадивой управляющей организации из членов СРО, расторжения договоров управления, раздела ее домов. Но поскольку основным направлением расходов средств компенсационных фондов СРО будут долги перед ресурсоснабжающими организациями (а они есть у всех управляющих организаций), то, скорее всего, мысль о стимуле к самоочищению сферы управления многоквартирными домами останется декларацией. Велика вероятность, что увеличение числа потенциальных членов СРО (плательщиков взносов в компенсационные фонды СРО) будет новацией, обеспечивающей оплату долгов перед ресурсоснабжающими организациями за счет добросовестных потребителей. Такой способ при отсутствии действенных инструментов борьбы управля-

ющих организаций, ТСЖ (ЖСК) с должниками может только еще больше снизить платёжную дисциплину.

В отношении всего, что готовится к рассмотрению Госдумой во втором чтении, законопроекта № 623780-5 можно сказать, что принудительное членство управляющих организаций в СРО качественно не изменит такие организации, а «механические» меры вывода из сферы управления домами части управляющих организаций путем принятия келейных решений без принятия решений общими собраниями собственников помещений в многоквартирных домах чревата многочисленными нарушениями и предвзятостью, направленными на передел локальных рынков.

В отношении возможности включения ТСЖ и ЖСК в саморегулирование необходимо выразить решительный протест. Идея не разумная, свидетельствующая о непонимании сущности ТСЖ, как ассоциации собственников в масштабе одного дома для приобретения правосубъектности и наилучшего управления своим домом.

В последние несколько лет вокруг создания претендентов в прототипы будущего национального объединения саморегулируемых организаций управляющих многоквартирными домами проявляют активность нынешние и бывшие депутаты Государственной Думы, и заместители министров. При это предполагается сконцентрировать в национальном объединении значительные средства. Такой интерес чиновников необходимо проверить на предмет бескорыстности.

Все происшедшее еще раз показало, что сообщество товариществ собственников жилья России должно в рамках постоянных контактов с Государственной Думой, Правительством Российской Федерации и Министерством регионального развития превентивно ставить и обсуждать концептуальные вопросы своей деятельности, не ограничиваясь только крити-

кой отдельных положений ЖК РФ и подзаконных актов. Тогда вероятность повторения происшедшего была бы меньше. Но есть ли такая коалиция ассоциаций товариществ собственников жилья на федеральном уровне? Разрозненных объединений много, каждое из них претендует на лидерство. Назрело решение создания форума, на котором все ассоциации могли бы на паритетной основе ставить проблемные вопросы, обсуждать их, выслушивать мнения экспертов и предлагать решения, давать оценки. Возникла обсуждаемая сегодня ситуация, а системы выработки ответного действия не оказалось. Такой координационный совет, не претендующий на властные полномочия, нужен.

Идея распространения саморегулирования на ТСЖ (ЖСК) свидетельствует о замешательстве власти в отношении выработки мер, способствующих улучшению качества управления многоквартирными домами. Надеюсь, что у власти хватит разума не создавать негативный прецедент.

Но на повестке стоит более важный вопрос: решение проблемы ликвидации дуализма власти в многоквартирном доме, которым управляет товарищества собственников жилья (наличие одновременно общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и общего собрания членов ТСЖ), ликвидация двух фракций собственников помещений в многоквартирном доме (наличие членов ТСЖ и собственников, не являющихся членами товарищества). Несмотря на постановление Конституционного Суда РФ №10-П от 3 апреля 1998 г. об обязательности членства в товариществе собственников жилья, без добровольного волеизъявления домовладельца, эта сложная проблема решается. Без консолидации сообщества товариществ собственников жилья эту проблему нормативным путем сверху решать будет тяжелее.