

УДК 336.6

ПОИСК ЭФФЕКТИВНЫХ ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ*

А.Н. Сухарев

Тверской государственный университет, г. Тверь

Цель статьи – научное осмысление проблемы неэффективности экономического механизма сферы ЖКХ современной России и определение концептуальных направлений ее преодоления. Научная новизна статьи состоит в выявлении сущности неэффективности экономического механизма в сфере ЖКХ современной России и «провала» конкурентного рынка в нем, а также в выявлении количественных закономерностей зависимости между площадью помещений в многоквартирном доме и способа управления им. Раскрыта неэффективность различных форм управления многоквартирными домами (управляющими компаниями, ТСЖ и ЖСК). Выявлены недостатки коллективных форм управления. Обозначена центральная проблема сферы ЖКХ – неплатежи населения за жилищно-коммунальные услуги. Рассмотрен потенциал территориального общественного самоуправления в повышении качества услуг ЖКХ. Представлены данные о частоте выбора способа управления многоквартирного дома путем создания собственниками помещений ТСЖ или специализированного кооператива (выборка по 19 городам России, охватывающая 880 управляющих организаций).

***Ключевые слова:** жилищно-коммунальная сфера, рыночный механизм, институциональная ловушка, отрицательный отбор, перекрестное финансирование, управляющие компании, территориальное общественное самоуправление*

Как известно, преимущество рынка перед директивной экономикой связано с наличием конкуренции, которая, по мысли Ф. Хайека, позволяет прийти к лучшим результатам, чем тогда, когда это происходит на основе планирования [1]. В современном российском обществе рынок стал рассматриваться как суперэффективный механизм, который следует внедрять практически во всех сферы экономического бытия.

ЖКХ в России представляет собой некую институциональную ловушку. Несмотря на развитие рыночных отношений в стране, качество услуг остается низким, а тарифы растут темпами, превышающими темпы инфляции. Данный парадокс требует научного изучения и объяснения.

В сфере ЖКХ можно выделить две подотрасли: предоставление коммунальных ресурсов (газ, вода, электроэнергия и проч.) и управление многоквартирными домами. В связи с этим принято считать, что первая предоставляет коммунальные услуги, а вторая – жилищные. Соответственно их оплата: за коммунальные услуги – коммунальные платежи, а за жилищные услуги

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-010-00090 «Исследование финансово-экономических аспектов деятельности управляющих компаний в сфере ЖКХ и разработка предложений по повышению их финансовой устойчивости».

– жилищные платежи. Совокупность коммунальных и жилищных услуг – это жилищно-коммунальные услуги.

Существенное различие между данными двумя подотраслями сферы ЖКХ состоит в том, что в сфере предоставления коммунальных ресурсов практически или вообще отсутствует конкуренция, так как здесь функционируют естественные монополии. Наоборот, подотрасль управления многоквартирными домами характеризуется наличием конкуренции. Она выступает в двух плоскостях: первая – конкуренция между двумя основными формами управления многоквартирным домом; вторая – конкуренция между управляющими компаниями.

Несмотря на наличие конкуренции в этой подотрасли, как правило, качество предоставляемых жилищных услуг невысокое. Это обусловлено не «провалом рынка», а отсутствием должного институционального базиса в виде предписывающих и регулирующих законодательных норм. Данный рынок можно сравнить с так называемым рынком «лимонов» – поддержанных автомобилей в США. Дж. Акерлоф показал, что в условиях асимметричности информации происходит увеличение на рынке поддержанных автомобилей со скрытыми дефектами («лимонов»). Эти дефекты будут обнаружены только в результате эксплуатации автомобиля. Поэтому на таком рынке цена не отражает качество товара [2, с. 488]. Таким образом, рынок «лимонов» представляет собой типичный пример деформации экономического механизма рынка.

Проблема деформации экономического механизма требует пояснения содержания категории «деформация». Карасёва Л.А. связывает процесс деформации экономических отношений с превращенными формами осуществления их природы на данном этапе развития экономической системы, в рамках которой отношение функционирует [3, с. 77]. «Функциональный аспект анализа социально-экономического отношения может условно быть описан как «социально-экономическая норма существования (внутренняя структура) отношения – реализация». Но тогда, очевидно, что реализация может осуществляться как в рамках данной нормы, корректируя, достраивая её, приспособлявая её к системе, в которую отношение встраивается, не меняя её природы; так и возможно перенормирование, замещение этой нормы другой, более органичной данной системе – деформирование» [4, с. 55].

Применительно к экономическому механизму рынка деформация означает, что predetermined социально-экономической природой рынка его организационно-экономические, институциональные нормы функционирования вступают в противоречие с действующими субъективно установленными нормами его осуществления. Деформация экономической формы возникает в качестве реакции фактически осуществляющихся рыночных отношений на условия, в которых они не могут реализоваться по критерию рационализации [5, с. 24].

Основная проблема – неплатежи собственников помещений за жилищно-коммунальные услуги. Эти неплатежи обусловлены общей либеральностью российского законодательства к таким неплательщикам. Неплатежи за жилищно-коммунальные услуги в современной России обусловлены высокими тарифами за коммунальные услуги и практикой обхода оплаты таких платежей со стороны значительной части населения. Неплатежи приводят к оказанию жилищных услуг управляющими организациями в объеме не начисленных, а поступивших платежей. Это приводит к перекрестному финансированию одними собственниками квартир других собственников. Управляющим компаниям проще оказывать услуги в объеме собранных платежей, чем осуществлять претензионную работу.

Другой проблемой является крайне низкий финансовый контроль за действиями управляющих организаций (управляющих компаний, ТСЖ и ЖСК). Отчет управляющих компаний вообще часто не проверяется населением и очень редко, когда выявленные в них приписанные расходы оспариваются. Это порождает массовые приписки в сфере управления многоквартирными домами. Типичными приписками в расходах, понесенных управляющими компаниями, являются: включение в расходы фактически не осуществляемых ежемесячных осмотров сетей, подвалов, крыш и проч.; завышение стоимости произведенных ремонтных работ, цен и объема привезенного грунта (земли, торфа); завышение стоимости вывоза мусора по договорам, заключенным со специализированными компаниями; включение в перечень расходов произведенных работ и проч.

Деформация экономических отношений в сфере управления многоквартирными домами приводит к тому, что «остаточный доход» присваивается управляющими организациями не в виде прибыли (которая у них практически отсутствует, а если есть, то крайне незначительна и в последующие годы перекрывается большим убытком), а как завышение стоимости услуг и всевозможных приписок. В сложившейся среде управления многоквартирными домами конкурентную борьбу не может одержать компания, действующая добросовестно. Таким образом, может существовать конкуренция не только между эффективными и не эффективными компаниями, но и между добросовестными и недобросовестными компаниями.

В соответствии с Жилищным кодексом РФ в многоквартирном доме, обслуживаемым управляющей компанией, должен быть создан совет дома и выбран общим собранием собственников помещений в доме его председатель. Это гарантирует председателю совета, что совет дома не отстранит его от исполнения им функций.

Совет многоквартирного дома призван играть роль наблюдательного совета (или совета директоров – в коммерческой организации). Это орган контроля над управляющей компанией. На практике часто советы домов проявляют пассивность и в должной мере не выполняют функции контроля. Это создает возможность оппортунистического поведения со стороны управляющих компаний.

Создание коллективной формы управления многоквартирного дома (ТСЖ, ЖСК) не решает проблемы в сфере ЖКХ. Это связано с тем, что ТСЖ или ЖСК – это малые организации, не обладающие эффектом масштаба оказания жилищных услуг, а также вследствие внутренней конфликтности коллективных форм управления. В многоквартирном доме должен сформироваться костяк активных граждан, которые бы организовали создание ТСЖ (ЖСК создается до строительства дома).

Т а б л и ц а 1

Варианты развития ситуации в многоквартирном доме в области создания ТСЖ в зависимости от количества лидеров в доме*

Номер варианта	Количество лидеров в доме, претендующих на руководство ТСЖ	Ситуация
Вариант 1	0	ТСЖ не будет создан
Вариант 2	1	ТСЖ будет создан, но может быть ликвидирован при уходе с должности его руководителя.
Вариант 3	Более 1	ТСЖ будет создан, но возможна его ликвидация в будущем из-за усиления внутренней борьбы лидеров в доме

* Авторская разработка.

На практике в многоквартирном доме может не оказаться лиц, которые создали бы ТСЖ и занялись решением общедомовых проблем. Наоборот, наличие

нескольких лидеров в доме может привести к борьбе между ними за руководство в ТСЖ, к формированию вокруг каждого такого лидера узких групп и перерастанию борьбы в открытое столкновение, которое не принесет пользы созданной коллективной форме управления (табл. 1).

Председатель ТСЖ – агент собственников помещений, который действует за счет и в интересах принципала – собственников помещений [6, с. 28]. Собственники помещений в многоквартирных домах не застрахованы от оппортунистического поведения председателя-агента. В этом плане созданная ими коллективная форма не принесет сравнительного преимущества перед управляющими компаниями. Иными словами, форма управления не меняет «натуру человека».

Теория агентских отношений видит решение агентской проблемы в увеличении «инвестиций» в контроль, повышение стимулирующей роли агента, в создание рынка менеджеров и использование института банкротства [7, с. 29; 8, с. 22]. В сфере коллективного управления многоквартирного дома можно использовать только такой инструмент как «инвестиции» в контроль. По уставу ТСЖ (ЖСК) создается ревизионная комиссия (или выбирается ревизор), которая должна контролировать финансово-хозяйственную деятельность правления. В реальности деятельность ревизионной комиссии носит формальный характер, а ее членами часто являются пассивные собственники помещений, соглашающиеся со всеми произведенными расходами. Взаимоотношения между правлением и ревизионной комиссией обычно носят дружественный характер, и сами члены ревизионной комиссии, как жильцы дома, зависят от председателя ТСЖ (ЖСК).

С принятием в России федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ-131) был введен институт территориального общественного самоуправления (ТОС). ТОС представляет собой «самоорганизацию граждан по месту их жительства» на части муниципального образования, создаваемого для «самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения» [9, ст. 27]. В отличие от ТСЖ, ЖСК или непосредственного управления многоквартирным домом, ТОС создается не на основе жилищного законодательства, а на основе законодательства о местном самоуправлении. Вместе с тем, коллективные формы управления многоквартирным домом и ТОС, по сути, призваны решать общие задачи. Поэтому ТОС требует развития для решения проблем в сфере ЖКХ. Хотя ТОС не входит в систему органов местного управления, но по своей сущности в максимальной степени к ней приближен, и его можно считать квазимуниципальным образованием, а его орган – Совет (Комитет) ТОС – квазимуниципальным органом управления.

ТОС призван стать эффективным инструментом решения задач местного значения, прежде всего в области благоустройства территории и функционирования системы ЖКХ на закрепленной за ТОС территорией. В соответствии с ФЗ-131 ТОС может быть создан в пределах подъезда или многоквартирного дома, нескольких домов, микрорайона и проч. [9, ст. 27, пп. 3]. Обычно ТОС создают в пределах нескольких домов, улицы или микрорайона. Так в Твери по состоянию на 1 января 2016 г. было создано и функционировало 86 ТОСов, из которых 5 было создано в виде юридического лица, а остальные – без образования юридического лица.

ТОСы, активизируя общественную инициативу (что уже по себе заложено в названии данного института), должны улучшить качество услуг ЖКХ и снижать их стоимость на локальном уровне на основе территориальной юрисдикции

деятельности, закрепляемой по соглашению с органом местного самоуправления. В ТОС жители обретают больше прав, ответственности и интереса в решении собственных проблем. В этом плане происходит большая интеграция интересов жителей с местной властью [10, с. 121; 11, с. 9].

По существующему ныне законодательству граждане могут выбрать одну из трех форм управления: управляющую компанию, ТСЖ (жилищный кооператив) или непосредственное управление (при количестве квартир в доме не более тридцати) [12, ст. 161, пп. 2]. Это приводит к дублированию функций правовых образований в Жилищном кодексе РФ с функциями ТОС в соответствии с ФЗ-131. При таком дублировании функций приоритет отдается формам управления многоквартирным домам по жилищному законодательству, а не ТОС, так как ТОС является факультативным правовым образованием.

Сегодня ТОС, как правило, создается сверху (инициатива принадлежит местной власти), а не снизу (по инициативе самих граждан, проживающих на данной территории), так как он создается для эффективной реализации функций местного самоуправления на уровне отдельных улиц, дворов, кварталов. ТОС, образованный в пределах улицы, именуется уличным комитетом, в рамках двора нескольких домов – дворовым комитетом.

Научный и практический интерес составляет изучение использования собственниками квартир различных способ управления многоквартирным домом в зависимости от того, насколько дом большой (критерий – площадь дома). Расчеты показывают, что в целом по России в среднем только 5–7 % многоквартирных домов управляются ТСЖ, ЖСН или иными специализированными кооперативами собственников помещений. В таблице 2 представлены результаты обобщения сведений о способах управления самых крупных управляющих организаций в 20 административных центрах Российской Федерации. В каждом субъекте указано количество ТСЖ, ЖСК или иных специализированных кооперативов, использующихся собственниками помещений для управления многоквартирными домами, в первом и во втором десятках самых больших по количеству квадратных метров домов. Кроме того, таблица содержит информацию о форме управления, используемой в 20-ти самых больших домах (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Количество ТСЖ, жилищных и жилищно-строительных кооперативов, используемых при управлении многоквартирными домами (случайная выборка двадцати городов – административных центров субъектов Российской Федерации)*

Город	Использование формы управления ТСЖ, ЖК, ЖСК самых больших по площади помещений в многоквартирном доме (1 – использование; 0 – не использование)	Диапазоны (от многоквартирных домов с наибольшей площадью помещений в них к многоквартирным домам с меньшей площадью помещений в них)		
		1 – 10	11 – 20	1 – 20
1	2	3	4	5
Владимир	0	3	2	5
Волгоград	0	3	2	5
Воронеж	0	0	1	1
Иваново	0	0	0	0
Иркутск	0	1	1	2
Калуга	0	1	1	2
Киров	0	1	4	5

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5
Кострома	0	1	2	3
Курск	0	1	2	3
Мурманск	0	3	1	4
Орел	0	0	0	0
Пермь	1	4	5	10
Псков	0	0	0	0
Ростов-на-Дону	0	2	0	2
Рязань	0	1	0	1
Екатеринбург	1	2	8	11
Смоленск	0	1	1	2
Тамбов	0	0	0	0
Тула	0	0	0	0
Челябинск	0	0	0	0
ИТОГО:	2	24	30	56

* Составлено по данным портала «Реформа ЖКХ» / <https://www.reformagkh.ru/>.

В таблице 3 представлены данные, показывающие использование 50 самыми большими по площади помещений в многоквартирных домах в 10 городах форму управления ТСЖ или иного, созданного собственниками помещений специализированного кооператива. В данную группировку вошло 500 многоквартирных домов, расположенных в девяти средних и одном областном городе. Результаты ранжирования показывают, что доля ТСЖ или специализированных кооперативов, созданных собственниками помещений для управления своим многоквартирным домом в каждом из исследуемых диапазонов (в зависимости от ранга дома по количеству квадратных метров помещений в нем) практически одинаковая.

Таблица 3

Количество ТСЖ, жилищных и жилищно-строительных кооперативов, используемых при управлении многоквартирными домами (случайная выборка десяти городов России)*

Город	Диапазоны (от многоквартирных домов с наибольшей площадью помещений в них к многоквартирным домам с меньшей площадью помещений в них)					
	1 – 10	11 – 20	21 – 30	31 – 40	41 – 50	1 – 50
1	2	3	4	5	6	7
Владимир	3	2	4	2	4	15
Углич (Ярославская область)	0	0	0	1	0	1
Клин (Московская область)	1	1	1	1	1	5
Азов (Ростовская область)	5	7	0	4	7	23
Кинешма (Ивановская область)	1	1	3	2	2	9
Елец (Липецкая область)	4	2	3	3	3	15
Торжок (Тверская область)	0	3	0	2	0	5

Продолжение таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7
Братск (Иркутская область)	0	1	0	0	0	1
Обнинск (Калужская область)	0	0	0	1	0	1
Кировск (Мурманская область)	3	2	4	2	2	13
ИТОГО:	17	19	15	18	19	88

* Составлено по данным портала «Реформа ЖКХ» / <https://www.reformagkh.ru/>.

В целом по исследуемым в 29 городах 880 многоквартирным домам (табл. 2 и 3) доля созданных самими собственниками помещений управляющих организаций составила 15,8% (139 домов), что в 2,5 раза больше, чем в среднем по России по всем многоквартирным домам.

Итак, в России до сих пор не сформирован эффективный механизм в сфере ЖКХ, что обуславливает низкое качество жилищно-коммунальных услуг и их высокую стоимость. Решение данной проблемы должно носить комплексный, системный характер и быть направлено на формирование качественно новой институциональной среды в сфере ЖКХ. Представляется, что в качестве магистральных направлений здесь должно быть выбрано совершенствование финансового контроля в сфере ЖКХ и создание новых организационно-правовых форм управления многоквартирными домами.

Список литературы

1. Хайек Ф.А. Познание, конкуренция и свобода. М.: Директ-Медиа, 2007. 237 с.
2. Akerlof G. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism // *The Quarterly Journal of Economics*. V. 84. August 1970. Pp. 488–500.
3. Карасева Л.А. Попытка рефлексивного взгляда на методологию экономической науки // *Вестник Финансовой академии*. 2007. № 4 (44). С. 77–86.
4. Карасева Л.А. Метод структурных уровней в познании экономических отношений: монография. Тверь: ТвГУ. 2011. 172 с.
5. Карасёва Л.А. Институциональные иллюзии и действительные проблемы хозяйственного механизма российской экономики // *Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление*. 2017. № 1. С. 24–31.
6. Курбонова С.Б. Агентская проблема и корпоративное управление в России // *Современные исследования*. 2018. № 4 (08). С. 28–29.
7. Франк Е.В. Решение агентской проблемы в российских корпорациях // *Экономика, предпринимательство и право*. 2011. № 7 (7). С. 29–36.
8. Марковская Е.И. Механизмы решения агентской проблемы в российской экономике // *European Social Science Journal*. 2015. № 2. С. 22–28.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с доп. и изм.).
10. Сиренко М.В. Проблема взаимоотношений территориального общественного самоуправления и местной власти // *Вестник Омского университета. Серия: Экономика*. 2008. № 3. С. 121–123.
11. Гончаров В.В. Взаимодействие органов исполнительной власти и территориального общественного самоуправления: современные проблемы и перспективы развития // *Закон и право*. 2010. № 5. С. 9–12.
12. Жилищный кодекс Российской Федерации: принят 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 03.08.2018).

THE PROBLEM OF FINDING EFFECTIVE FORMS OF APARTMENT BUILDINGS MANAGEMENT IN MODERN RUSSIA: INSTITUTIONAL ASPECT

A.N. Sukharev

Tver State University, Tver

The purpose of the article is a theoretical understanding of the problem of the economic mechanism inefficiency relating to the housing and communal services in modern Russia and a definition of conceptual directions for overcoming it. The scientific novelty of the article is to identify the essence of the inefficiency of the economic mechanism in the housing sector of modern Russia and the "failure" of the competitive market in it, as well as to identify quantitative patterns of dependence of the area of premises in an apartment building on the choice of the method of management. The article reveals the inefficiency of various forms of management of apartment buildings (management companies, HOA and HBC). The research reveals shortcomings of collective forms of. The central problem of housing and communal services is a non-payment of the population. The author considers the potential of territorial public self-government in improving the quality of housing and utilities services. The article presents the data of the author's research concerning the frequency of choice of the apartment building management method by the owners of the premises of the HOA or a specialized cooperative.

Keywords: housing and communal services, market mechanism, institutional trap, negative selection, cross financing, cross transport, management companies, HOA, HBC, territorial public self-government

Об авторе:

СУХАРЕВ Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор кафедры конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета, e-mail: su500005@yandex.ru

About the author:

SUCHAREV Alexander – Doctor of Economics, professor of constitutional, administrative and customs law Tver State University, e-mail: su500005@yandex.ru.

References

1. Hajek F.A. Poznanie, konkurenciya i svoboda. M.: Direkt-Medipa, 2007. 237 s.
2. Akerlof G. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism // The Quarterly Journal of Economics. V. 84. August 1970. Pp. 488–500.
3. Karaseva L.A. Popytka refleksivnogo vzglyada na metodologiyu ehkonomicheskoy nauki // Vestnik Finansovoy akademii. 2007. № 4 (44). S. 77–86.
4. Karaseva L.A. Metod strukturnyh urovnej v poznanii ehkonomicheskikh otnoshenij: monografiya. Tver': TvGU. 2011. 172 s.
5. Karasyova L.A. Institucional'nye illyuzii i dejstvitel'nye problemy hozyajstvennogo mekhanizma rossijskoj ehkonomiki // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: EHkonomika i upravlenie. 2017. № 1. S. 24–31.
6. Kurbonova S.B. Agentskaya problema i korporativnoe upravlenie v Rossii // Sovremennye issledovaniya. 2018. № 4 (08). S. 28–29.

7. Frank E.V. Reshenie agentskoj problemy v rossijskih korporacijah // EHkonomika, predprinimatel'stvo i pravo. 2011. № 7 (7). S. 29–36.
8. Markovskaya E.I. Mekhanizmy resheniya agentskoj problemy v rossijskoj ehnomike // European Social Science Journal. 2015. № 2. S. 22–28.
9. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. № 131-FZ (s dop. i izm.).
10. Sirenko M.V. Problema vzaimootnoshenij territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya i mestnoj vlasti // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: EHkonomika. 2008. № 3. S. 121–123.
11. Goncharov V.V. Vzaimodejstvie organov ispolnitel'noj vlasti i territorial'nogo obshchestvennogo samoupravleniya: sovremennye problemy i perspektivy razvitiya // Zakon i pravo. 2010. № 5. S. 9–12.
12. ZHilishchnyj kodeks Rossijskoj Federacii: prinyat 29 dekabrya 2004 g. № 188-FZ (v red. ot 03.08.2018).