

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Фонда «Институт экономики города» на проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»

Проектом федерального закона "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации" (далее – законопроект) предлагаются изменения регулирования не связанных единым предметом положений Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ). Большинство предложенных законопроектом поправок окажет серьезное влияние на развитие конкуренции в указанной сфере и активность собственников помещений в многоквартирных домах.

1. Законопроектом предлагается дополнить формулировку предмета государственного жилищного надзора необходимостью предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных «требований по подготовке жилищного фонда к эксплуатации в осенне-зимний период».

Формулировка предложенной поправки, скорее всего, не учитывает, что, согласно ч. 1 ст. 19 ЖК РФ, с 1 марта 2005 г. «жилищный фонд - совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации». То есть это квартиры, комнаты, жилые дома, части жилых домов. Но это не многоквартирные дома, не общее имущество в многоквартирном доме. Поэтому употребление словосочетание «жилищный фонд» в данном контексте неуместно.

Содержательно предложенное законопроектом изменение представляется избыточной детализацией. В состав предмета государственного жилищного надзора уже входит необходимость предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований к «использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, ...к деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах». То есть требования жилищного законодательства «по подготовке жилищного фонда к эксплуатации в осенне-зимний период» уже охвачены предметом государственного жилищного надзора. Нет никакой необходимости в ч. 1 ст. 20 ЖК РФ раскрывать составляющие надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме. Возможно, это необходимо сделать в Положении о государственном жилищном надзоре, утвержденном постановлением Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493, или в письме главного государственного жилищного инспектора. В связи с этим предложенная поправка не поддерживается.

Кроме того, в законопроекте не учитывается, что, в соответствии с приказом Министерства энергетики РФ от 12 марта 2013 г. № 103 «Об утверждении Правил оценки готовности к отопительному периоду», органами местного самоуправления поселений, городских округов должны проводиться проверки «лиц, осуществляющих в соответствии с жилищным законодательством управление многоквартирным домом и приобретающих тепловую энергию (мощность) и (или) теплоноситель для оказания коммунальных услуг в части отопления и горячего водоснабжения (в отношении указанных лиц осуществляется проверка проводимых ими мероприятий по подготовке к отопительному периоду), а также лиц, являющихся собственниками жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме, заключивших в соответствии с жилищным законодательством договоры теплоснабжения с теплоснабжающей организацией». Минстрой России, видимо, согласовывал в свое время этот документ. Тем не менее, данный приказ Минэнерго России устанавливает дублирование контрольно-надзорной деятельности разными органами в отношении одного и того же предмета контроля (надзора). Такое положение представляется неприемлемым.

2. Предложенное законопроектом изменение редакции ч. 6 ст. 20 ЖК РФ устраняет неопределенность в отношении того, является ли правом или обязанностью органа государственного жилищного надзора обращаться в суд с заявлениями по указанным в рассматриваемой норме вопросам. Однако предложенная формулировка сохраняет противоречие в отношении того, могут ли органы муниципального жилищного контроля иметь тождественный органам государственного жилищного надзора объем прав и полномочий.

При этом не учитывается, что, согласно ч. 1¹ ст. 20 ЖК РФ, предметом муниципального жилищного контроля является «деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами». Иными словами, в данной норме речь идет о проверках, в рамках муниципального жилищного контроля, соблюдения обязательных требований, установленных только в отношении муниципального жилищного фонда. Поскольку, согласно п. 3 ч. 1 ст. 19 ЖК РФ, «муниципальный жилищный фонд - совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям», органы муниципального жилищного контроля не имеют полномочий осуществлять проверки соблюдения обязательных требований, установленных в отношении иных объектов, кроме как жилые помещения муниципального жилищного фонда. Органы местного самоуправления не имеют права проверять правомерность проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме, общих собраний членов ТСЖ, ЖСК, СПК, ликвидации таких организаций, соответствие уставов таких товариществ или таких кооперативов требованиям законодательства, содержание договоров управления многоквартирными домами.¹

Необходимо исключить из ч. 6 ст. 20 ЖК РФ упоминание органов муниципального жилищного контроля. В противном случае на управляющие организации, ТСЖ, ЖСК, СПК неправомерно будет оказываться двойное контрольно-надзорное воздействие. Целесообразно отдельно установить для органов муниципального жилищного контроля обязанность обратиться в суд с заявлениями по вопросам, указанным в п. 4 и 5 ч. 6 ст. 20 ЖК РФ.

3. Законопроектом предлагается предоставить лицам, принявшим от застройщика по передаточному акту или иному документу о передаче помещения в построенных многоквартирных домах (новостройках), осуществлять правомочия собственников помещений в многоквартирном доме и принимать решения по вопросам, отнесенным ЖК РФ к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Допуская, что наличие прав принимать решения по управлению общим имуществом в многоквартирном доме у будущих собственников помещений, которые, после приемки помещений от застройщика, «де факто» являются владельцами таких помещений, является разумным решением, необходимо учитывать и другие обстоятельства. Так, главной причиной отсутствия у «дольщиков» возможности принимать управленческие решения является не столько отсутствие права проводить общие собрания, сколько отсутствие возможности провести полноценное общее собрание, имеющее кворум. Это связано с практической невозможностью информирования необходимого количества «дольщиков» из-за того, что после ввода многоквартирного

¹ См., например, постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 января 2014 г. №№ Ф04-8753/13 по делу №№ А03-11844/2013.

дома в эксплуатацию в течение достаточно длительного времени они по разным причинам не регистрируют свое право собственности на жилые помещения, не проживают в полученных от застройщиков жилых помещениях «без отделки», которые они приводят в пригодное для проживания состояние. При этом законопроект не предлагает каких-либо мер, направленных на облегчение процедур созыва и проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах.

В многоквартирных домах, жилые помещения в которых сдаются «с отделкой», у «дольщиков» имеется возможность быстрее зарегистрировать свои права собственности на жилые помещения и вселиться. После государственной регистрации права собственности на помещения в многоквартирном доме они получают возможность самим созвать и провести общее собрание собственников помещений для решения вопросов управления многоквартирным домом. Поэтому права собственников помещений в многоквартирных домах не нарушаются.

Предложенное законопроектом лишение права принимать участие в общем собрании собственников помещений в таком доме и голосовать по вопросам повестки дня лицу, которое «обладает более чем двадцатью процентами голосов от общего числа голосов иных лиц, принявших помещения в таком доме» неоправданно жесткое. Оно нарушает конституционный принцип признания и защиты «равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности» (п. 2 ст. 8 Конституции РФ) и право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (п.1 ст. 35 Конституции РФ). Данные права законопроектом нарушаются. При этом согласно п. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Предложенные законопроектом поправки по рассматриваемому вопросу не стимулируют «дольщиков» быстрее регистрировать свои права собственности на жилые помещения и проводить общие собрания собственников помещений в многоквартирном доме в общем порядке.

Если не принимать во внимание трудности созыва и проведения общих собраний «дольщиков»², то с возможностью проведения таких собраний можно согласиться при условии нормативного обеспечения защиты от фальсификации решений таких общих собраний (из-за разобщенности «дольщиков»)³. Представляется, что к таким мерам необходимо отнести обеспечение публичности созыва, проведения общего собрания, подсчета голосов по вопросам повестки дня, обнародования принятых решений. Но такие меры законопроектом не предлагаются.

4. Вектор предложения по снижению количества голосов, необходимых для принятия на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме решений, связанных с проведением капитального ремонта общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, – поддерживается. Тем не менее, считаем необходимым учесть, что решения, связанные с проведением капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, а также с получением и погашением кредитов на проведение капитального ремонта требуют больших затрат, которые

² Лиц, принявших от застройщика (лица, обеспечивающего строительство многоквартирного дома) после выдачи ему разрешения на ввод многоквартирного дома в эксплуатацию помещения в данном доме по передаточному акту или иному документу о передаче.

³ По причине фальсификаций решений общих собраний и создания застройщиками аффилированных товариществ собственников жилья в аналогичной ситуации законодатель исключил из ЖК РФ статью 139 «Создание и государственная регистрация товарищества собственников жилья в строящихся многоквартирных домах» (Федеральный закон от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации").

затрагивают всех собственников помещений в многоквартирном доме. С учетом необходимости поддержки принятых решений большинством собственников помещений в многоквартирном доме предлагаем установить в ст. 46 ЖК РФ, что решения на общем собрании по вопросам, указанным в п. 1¹ и п. 1² ч. 2 ст. 44 ЖК РФ, принимаются большинством голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме, а не большинством голосов от общего числа голосов принимающих участие в данном собрании собственников помещений в многоквартирном доме. Это компромиссное решение, которое облегчает принятие решений по вопросам, связанным с проведением капитального ремонта общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, и обеспечивает поддержку большинства собственников помещений в многоквартирном доме. Промежуточным компромиссным решением может быть и установление, что для решения вопросов, связанных с выбором способа формирования фонда капитального ремонта достаточно более половины голосов от числа голосов собственников помещений, принявших участие в общем собрании, а для принятия решений, связанных с получением кредита на цели капремонта – более половины голосов от всех голосов собственников помещений в доме.

5. Законопроектом предлагается установить, что «количество голосов, которым обладает каждый собственник помещения в многоквартирном доме на общем собрании собственников помещений в данном доме, определяется количеством собственников помещений, находящихся в таком доме. Один собственник помещения обладает одним голосом». При этом не ясно, каким количеством голосов будут обладать несколько участников долевой собственности на одно жилое или нежилое помещение.

Данное предложение приведет к диспропорции размеров долей в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме и количества голосов для принятия на общем собрании решений по управлению таким общим имуществом. Это негативно скажется на обоснованности и продуманности принимаемых решений. Предложение не поддерживается.

6. Законопроектом предлагается ограничить возможность управления многоквартирным домом жилищным и жилищно-строительным кооперативом и ввести обязанность собственников помещений в многоквартирном доме после полной выплаты паевых взносов членами таких кооперативов принять решение о реорганизации таких потребительских кооперативов в товарищества собственников жилья либо об изменении способа управления многоквартирным домом.

Данное предложение практически повторяет подход, содержащийся в ст. 14 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», согласно которому «жилищный или жилищно-строительный кооператив, в котором все его члены полностью внесли паевые взносы за предоставленные этим кооперативом жилые помещения, подлежит до 1 января 2007 года преобразованию в товарищество собственников жилья или ликвидации. По истечении этого срока такие непреобразованные кооперативы подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию органа, осуществляющего государственную регистрацию юридических лиц. В указанном в настоящей статье случае такие кооперативы освобождаются от уплаты государственной пошлины при регистрации изменений их правового статуса».

В связи с непродуманностью последствий принятия и применения данной нормы и вызванными ею возражениями большого количества граждан она была исключена Федеральным законом от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ. Повторять ту же ошибку, что и 10 лет назад, по меньшей мере, нелогично. Проблему адаптации жилищных и жилищно-строительных кооперативов к управлению многоквартирными домами и приближения их правового статуса к правовому статусу товариществ собственников жилья необходимо решать не путем реорганизации и ликвидации таких потребительских кооперативов, а путем приближения содержания их уставов к содержанию уставов ТСЖ и

распространению на указанные кооперативы действия положений раздела V ЖК РФ (статей 137 – 138, 142 и главы 14 ЖК РФ).

7. Законопроектом предлагается установить, что членство в товариществе собственников жилья возникает у всех собственников помещений в многоквартирном доме с момента создания такого товарищества. Данное предложение направлено на устранение ситуации, при которой в многоквартирном доме, которым управляет товарищество собственников жилья, существуют одновременно и общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме (как орган управления многоквартирным домом), и общее собрание членов ТСЖ. Кроме того, согласно действующей редакции ЖК РФ, в многоквартирном доме, которым управляет ТСЖ, существует два класса собственников помещений: члены ТСЖ и нечлены ТСЖ. В связи с простотой приобретения членства в товариществе это никак не нарушает прав собственников помещений в многоквартирном доме (достаточно перед общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме написать заявление «считать меня членом ТСЖ»). Но такая двойственность формирует определенное противостояние между ТСЖ и нечленами ТСЖ. Нечлены ТСЖ не участвуют в принятии управленческих решений, избирают иждивенческий, нарочито потребительский стиль поведения, вместо совместного управления многоквартирным домом выбирают путь написания жалоб, часто блокируют принятие важных для всего многоквартирного дома решений. Это не соответствует сути общей ответственности собственников помещений в многоквартирном доме за состояние многоквартирного дома и качество управления им.

Норма о «всеобщем» членстве собственников помещений в ТСЖ существовала в российском законодательстве в 1996 – 1998 годах.⁴ Однако предложенная законопроектом реконструкция этой нормы обречена на отклонение. Причина в прямом противоречии этого предложения законопроекта ранее оформленной позиции Конституционного суда РФ⁵ в отношении членства в товариществе собственников жилья. Суть этой позиции: «из смысла и содержания части 2 статьи 30 Конституции Российской Федерации вытекает невозможность принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем: «любое объединение, его структура и организационно-правовые формы управления им должны быть основаны на личной инициативе, добровольном волеизъявлении и, следовательно, на добровольном членстве в таком объединении. Применительно к товариществу собственников жилья как объединению это означает невозможность принудительного членства в нем несмотря на решение большинства объединиться в товарищество. Из принципа добровольности членства в объединении следует, что создание товарищества собственников жилья в кондоминиуме не исключает возможности для отдельных домовладельцев оставаться вне данного объединения, при этом не утрачивая с ним иных правовых связей, кроме членства в товариществе».

Для решения существующих проблем необходимо не предлагать 100-процентное членство всех собственников помещений в многоквартирном доме в ТСЖ, а отказаться от использования понятия «членство» совсем. Исходный посыл: собственники помещений в многоквартирном доме априори составляют сообщество, в рамках которого они должны сообща управлять многоквартирным домом. Данная концепция предложена Фондом «Институт экономики города». В связи с наличием указанного выше решения Конституционного Суда РФ и сложности регулирования ограничиться поправками на

⁴ Согласно статье 32 «Членство в товариществе» Федерального закона от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» «членами товарищества являются домовладельцы - собственники помещений в кондоминиуме, членство в товариществе возникает у домовладельцев с момента регистрации товарищества в установленном порядке».

⁵ См. постановление Конституционного Суда РФ от 3 апреля 1998 г. № 10-П "По делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска».

полстраницы не представляется возможным. Для нахождения оптимальных подходов к реализации концепции необходима серьезная аналитическая работа и обсуждение с учеными-цивилистами, экспертами, практиками.

8. Законопроектом предлагается установить, что председателем правления товарищества собственников жилья является лицо из числа членов правления такого товарищества, имеющее квалификационный аттестат, председатель правления ТСЖ избирается на срок, установленный уставом товарищества, но не более двух лет и не более срока действия его квалификационного аттестата.

Данное предложение негативно скажется на судьбе института товариществ собственников жилья. Не создавая условий для улучшения качества управления многоквартирными домами (как известно из практики лицензирования управляющих организаций, сдача квалификационного экзамена не гарантирует эффективную и порядочную работу аттестованного), предложение отвернет многих граждан от согласия исполнять должность председателя правления ТСЖ. Это коснется и части действующих председателей правления ТСЖ, и части будущих председателей.

Складывается впечатление, что предложенная законопроектом сдача председателями правления ТСЖ квалификационных экзаменов является частичной реанимацией отвергнутого в 2014 г. предложения ввести лицензирование товариществ собственников жилья. Это предложение много обсуждалось на различных уровнях, и было принято решение от него отказаться.

Предложение легко обходится. Достаточно не избирать председателя правления ТСЖ, а его обязанности разделить между заместителями председателя правления ТСЖ.

Представляется, что необходимо воздержаться от любых решений, создающих барьеры для активных собственников помещений в многоквартирном доме.

9. Нельзя согласиться с предложением об исключении нормы ч. 6 ст. 143 ЖК РФ. Это предложение никак не связано с предложением о стопроцентном членстве собственников помещений в многоквартирном доме в товариществе собственников жилья. Норма ч. 6 ст. 143 ЖК РФ принята для облегчения выхода из многоквартирного товарищества собственников жилья собственников помещений в одном из многоквартирных домов, который управляется таким многоквартирным ТСЖ. В настоящее время такой выход может быть произведен в рамках права собственников помещений в многоквартирном доме в любой момент изменить способ управления многоквартирным домом. Представляется, что данную норму необходимо оставить в неизменном виде, поскольку ее отсутствие приведет к нарушению прав собственников помещений в многоквартирном доме осуществлять выбор способа управления своим многоквартирным домом.

10. Законопроектом предлагается в качестве развития подхода о переходе к новому собственнику обязательств предыдущего собственника по оплате расходов на капитальный ремонт многоквартирного дома распространить его на все обязательства, связанные с оплатой управления, содержания и ремонта общего имущества в многоквартирном доме и предоставлением коммунальных услуг. С этим можно согласиться при наличии письменно оформленного документа, доказывающего, что новый собственник помещения в многоквартирном доме знал о наличии задолженности по всем видам платежей за жилое помещение и коммунальные услуги.

Однако новую проектируемую редакцию части 3 ст. 158 ЖК РФ нужно излагать без предложенного законопроектом первого абзаца, т.к. указанные в нем положения дублируют требования п. 5 и 6 ч. 2 ст. 153 ЖК РФ. Такое дублирование представляется избыточным.

11. Законопроектом предлагается возможность назначения органом местного самоуправления управляющей организации без соблюдения конкурсных процедур, предусмотренных ч. 4 ст. 161 ЖК РФ. При этом в проектируемой ч. 17 ст. 161 ЖК РФ предлагается, - без детального раскрытия этого предложения, - поручить Правительству

Российской Федерации установить порядок такого назначения. Из имеющейся пояснительной записки к законопроекту можно понять, что речь идет о «возложении функций по управлению такими многоквартирными домами на муниципальную организацию, имеющую лицензию». Остальные детали будущего регулирования подзаконным актом Правительства не раскрываются. Законопроект предполагает, что такая назначенная муниципальная управляющая организация будет управлять многоквартирным доме достаточно долго («до определения способа управления многоквартирным домом или до заключения договора управления многоквартирным домом с управляющей организацией, определенной собственниками помещений в многоквартирном доме или по результатам открытого конкурса, предусмотренного частью 4 настоящей статьи»). В отдельных случаях срок работы назначенной управляющей организации может оказаться практически неограниченным⁶. При этом в предложенной законопроектом поправке не указано, должен ли собственниками помещений в многоквартирном доме заключаться договор управления с назначенной управляющей организацией или основанием возникновения обязательств по управлению домом является решение муниципалитета о назначении такой управляющей организации. В результате этого неясно, что будет основанием для внесения собственниками помещений платы за жилое помещение и коммунальные услуги и будет ли вообще у них возникать обязанность вносить такую плату.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, мотивом такого предложения является «отсутствие экономической заинтересованности управляющих организаций в управлении многоквартирными домами, требующими проведения ремонта, в отношении которых не выбран способ управления или если принятое решение о выборе способа управления таким домом не было реализовано». Но ч. 4 ст. 161 ЖК РФ уже урегулировала такую ситуацию, установив годичный мораторий на проведение органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом по Правилам, утвержденным постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2006 г. № 75. Собственники помещений в многоквартирном доме должны нести все неблагоприятные последствия непринятия на своем общем собрании решения, которое создаст экономическую заинтересованность управляющих организаций в управлении многоквартирными домами с учетом адресных субсидий на оплату жилищных и коммунальных услуг. Пассаж о праве органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предоставлять за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета государственную (муниципальную) поддержку на осуществление деятельности по управлению многоквартирными домами управляющим организациям, назначенным органом местного самоуправления (проектируемая ч. 1² ст. 165 ЖК РФ), приемлемым регулированием назвать нельзя.

Еще несколько лет назад Минстроем России обсуждался вопрос о снижении требований к управляющим организациям, управляющим ветхими многоквартирными домами. В частности, такие предложения передавались в Минстрой России Институтом. Но они не были приняты и не вносились.

⁶ Например, собственники помещений в многоквартирном доме могут сколь угодно долго не собирать общее собрание для определения способа управления многоквартирным домом и для утверждения условий договора управления многоквартирным домом с управляющей организацией. При этом ограничение срока договора управления в ч. 5 ст. 162 ЖК РФ () в случаях выбора управляющей организации общим собранием собственников и на открытом конкурсе на предложенный законопроект случай назначение управляющей организацией органом местного самоуправления не распространяется. Далее, у органов местного самоуправления, в соответствии с ч. 4 ст. 161, есть обязанность провести открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран или не реализован выбор способа управления этим домом. Однако объявленные муниципалитетом конкурсы могут не состояться, отменяться, признаваться несостоявшимися и т.д. Иногда это делается намеренно самими органами местного самоуправления.

Можно предположить, что в абсолютном большинстве случаев в таких домах требуется немедленное проведение капитального ремонта. Этот вопрос находится в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Но каких-либо мер по ускорению проведения такого ремонта законопроект не содержит. Собственники помещений имели бы возможность после капитального ремонта общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме принять решение о выборе управляющей организации и утверждении условий договора управления многоквартирным домом с ней на своем общем собрании. Но предложенная законопроектом поправка упраздняет необходимость ускорения капитального ремонта и последующего принятия собственниками помещений решений об управлении многоквартирным домом.

Рассматриваемое предложение законопроекта резко диссонирует с концепцией ЖК РФ. Скорее всего, оно направлено на сохранение порочной практики «перекрестного финансирования» таких ветхих домов за счет средств собственников помещений в более новых многоквартирных домах. Это представляется неприемлемым на современном этапе развития жилищных отношений.

Подтверждением правильности такого предположения является второй абзац проектируемой ч. 17 ст. 161 ЖК РФ, в котором содержится намек законодателя: «при организации указанного конкурса орган местного самоуправления вправе объединить указанные многоквартирные дома в один лот с иными объектами конкурса. При этом стоимость работ и услуг по содержанию и ремонту объектов конкурса может быть установлена одинаковой для всех многоквартирных домов, объединенных в лот». По смыслу - это предложение авторов законопроекта возложить частичное финансирование управления, содержания и ремонта общего имущества в многоквартирном доме при «продуманном» формировании лотов на собственников помещений в соседних многоквартирных домах. Это не выдерживает никакой критики.

12. Предложенная новая редакция ч. 1² ст. 161 ЖК РФ вместо поручения Правительству Российской Федерации устанавливать состав минимального перечня необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме услуг и работ, порядок их оказания и выполнения предлагает дать поручение Правительству Российской Федерации установить «правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, а также состав минимального перечня необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме услуг и работ, порядок их оказания и выполнения».

Во-первых, представляется неверным использовать в современном законодательстве терминологию Жилищного кодекса РСФСР («правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда»).

Во-вторых, исполняя поручение в предложенной редакции, документ должен будет содержать требования к жилым помещениям⁷, а не к общему имуществу в многоквартирном доме.

В-третьих, неизбежно возникнет коллизия с положениями ч. 2² и 2³ ст. 161 ЖК РФ, в которых в соответствии с современным законодательством о техническом регулировании приводится ссылка на акты технического регулирования – технические регламенты. И такой акт уже имеется: Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». В ч. 1 ст. 6 этого Федерального закона Правительству Российской Федерации дано поручение утвердить перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов

⁷ См. определение понятия «жилищный фонд» в ч. 1 ст. 19 ЖК РФ.

правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований настоящего Федерального закона. Это поручение выполнено.⁸

В-четвертых, и это главное, представляется правильным отказаться от механического переноса на уровень нормативного правового акта Правительства Российской Федерации устаревших положений Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170. Данный документ устанавливает безальтернативные процедуры выполнения действий по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме вместо того, чтобы устанавливать требования к состоянию многоквартирных домов, к результатам таких действий, а не к процессам. Установление способа достижения требуемого состояния – задача не регулирования, а правоприменителей: управляющих организаций, товариществ собственников жилья, ЖСК, подрядных организаций.

Поэтому предложенная формулировка новой редакции ч. 1² ст. 161 ЖК РФ должна предполагать принятие Правительством Российской Федерации технического регламента «О безопасности многоквартирных домов». Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. 184-ФЗ «О техническом регулировании» технический регламент может быть принят не только федеральным законом, но и указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства Российской Федерации, или нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

13. Законопроектом предлагается установить порядок передачи «остатка финансовых средств (в том числе не использованных на содержание общего имущества), уплаченных собственниками помещений в многоквартирном доме, при смене управляющей организации или способа управления этим домом».

Понятно желание не возвращать полученную старой управляющей организацией плату собственникам помещений в многоквартирном доме. На первый взгляд существует риск того, что собственники помещений в многоквартирном доме эти деньги не потратят на ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Кроме того, существует не основанный на нормах жилищного законодательства стереотип, что управляющая организация должна «накапливать средства платежей на счете дома». Но такого счета нет. Есть плата, полученная от контрагентов по договору управления (от конкретных собственников).

Действительно, в ЖК РФ отсутствуют правила возмещения сторонами договора управления многоквартирным домом друг другу расходов при расторжении такого договора до окончания срока его действия. Правила возмещения расходов не предусмотрены ни для случая, если управляющая организация, получившая плату, не выполнила (не полностью выполнила) оплаченные собственниками помещений услуги и работы по ремонту общего имущества в таком доме, ни для случая, когда управляющая организация выполнила работы в начале периода действия договора управления, и при этом должна была получать оплату таких работ в течение всего периода действия договора, но не получила полностью вследствие досрочного расторжения договора.

Однако это не означает, что платежи, уплаченные собственниками помещений в многоквартирном доме одной управляющей организации, должны передаваться другой управляющей организации. Такие предложения законопроекта противоречат сути двухсторонних обязательств, возникающих по двум разным договорам управления многоквартирным домом между не совпадающими сторонами. При этом нарушаются

⁸ См. Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" (утв. постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1521).

многие нормы Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах, сделках и договорах. При смене одной управляющей организации на другую управляющую организацию обязательства старой никогда не переходят к новой. Исключение – реорганизация, но в рассматриваемой норме этот случай не рассматривается. Задание новой управляющей организации по составу, срокам и качеству услуг и работ по ремонту общего имущества в многоквартирном доме не обязательно должно в точности повторять задание предыдущей управляющей организации. Соответственно, ошибочно механически изъять «незаработанные» деньги от одной управляющей организации и передать их другой. У новой управляющей организации должны возникнуть самостоятельные обязательства по выполнению соответствующих работ, а у собственников – обязательства их оплатить. А ранее управлявшая домом управляющая организация просто должна цивилизованно вернуть полученную за невыполненные работы плату тем, кто ей её вносил по ранее заключенному договору управления.

Поэтому предлагается другой подход, соответствующий ГК РФ. Установить в ст. 162 (не в ст. 161), что если иное не установлено договором управления многоквартирным домом, в случае принятия решения о расторжении такого договора или прекращения такого договора по окончании срока его действия:

1) управляющая организация обязана возратить не позднее, чем за месяц до окончания срока действия такого договора собственникам помещений в многоквартирном доме стоимость оплаченных, но не выполненных услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме;

2) собственники помещений в многоквартирном доме обязаны возратить не позднее, чем за месяц до окончания срока действия такого договора управляющей организации стоимость работ по ремонту общего имущества в многоквартирном доме, выполненные управляющей организацией, но еще не оплаченные в связи с тем, что такие работы должны были оплачиваться в рассрочку в течение всего периода действия договора управления, но не оплачены из-за досрочного расторжения такого договора.

Такие правила взаимных расчетов соответствуют встречным обязательствам управляющей организации и собственников помещений в многоквартирном доме, соответствуют требованиям обязательственного права в ГК РФ. При таком подходе отпадет риск неурегулированности (несбалансированности) обязательств по выполнению работ по новому договору управления многоквартирным домом и по оплате таких работ.

Есть и другой правомерный подход, предлагаемый Институтом экономики города, который координируется с предложенным первым. Это переход от системы разрозненной оплаты по отдельности каждым собственником помещения жилищных и коммунальных услуг к установлению консолидации платежей собственников помещений для несения общих расходов на жилищные и коммунальные услуги путем внесения таких платежей на специальный целевой счет, открываемый при любом способе управления многоквартирным домом. Средства на таком счете должны принадлежать на праве общей собственности собственникам помещений в многоквартирном доме (по типу специального счета для формирования фонда капитального ремонта дома), а номинальным владельцем может быть лицо, уполномоченное собственниками помещений (например, ТСЖ, ЖСК, управляющая организация или иное лицо). Оплата услуг и работ с такого счета должна производиться их исполнителю по результатам контроля их качества. В случае необходимости возвращения части платы при невыполнении оплаченных работ по ремонту общего имущества в многоквартирном доме, такие средства могут не возвращаться отдельным собственникам помещений, а перечисляться в соответствии с нормами ЖК РФ на указанный специальный счет.

14. Законопроектом предлагается заменить подписание договора управления многоквартирным домом собственниками помещений в данном доме, обладающими более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов собственников помещений в данном доме, на его подписание «от имени собственников помещений в

многоквартирном доме ...лицом, определенным общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме».

По мнению авторов законопроекта такое предложение упростит заключение договора управления многоквартирным домом. При этом будет устранен второй этап голосования по решению о заключении договора управления (в настоящее время первый этап – принятие на общем собрании собственников помещений решения о выборе управляющей организации, утверждении условий договора управления с ней собственниками, обладающими одним количеством голосов (ч. 1 ст. 46 ЖК РФ), второй этап – подписание договора управления собственниками, обладающими бóльшим количеством голосов (ч. 1 ст. 162 ЖК РФ)). Но при этом усиливается вероятность искажения реального выбора собственников помещений в многоквартирном доме. Фальсифицировать одну подпись намного легче, чем подписи собственников помещений в данном доме, обладающих более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов собственников помещений в данном доме. Соответственно, такие изменения будут способствовать возникновению ситуаций с «двумя платежными документами». Поэтому рассматриваемое предложение представляется неприемлемым.

Кроме того, определение общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме лица, уполномоченного на подписание от имени собственников помещений в многоквартирном доме договора управления многоквартирным домом, не гарантирует, что такое лицо согласно подписывать такой договор и будет подписывать такой договор. Предположение о том, что отказов не будет никогда, не имеет обоснования. То есть существует вероятность блокирования реализации решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Представляется неприемлемым прямое игнорирование волеизъявления лица, которое голосовало на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме «против» выбора управляющей организации, «против» условий договора управления многоквартирным домом. Нельзя допускать, чтобы одно избранное или назначенное лицо заключило договор управления многоквартирным домом от имени такого собственника. В соответствии с ч. 5 ст. 46 ЖК РФ «решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принятое в установленном настоящим Кодексом порядке, по вопросам, отнесенным к компетенции такого собрания, является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе для тех собственников, которые не участвовали в голосовании». Однако воля большинства собственников не изменяет волю того собственника, который голосовал «против». Это правило не приводит к стопроцентному подписанию договора управления многоквартирным домом, хотя создает условия для его правомерного заключения частью собственников.

Законопроект предлагает, чтобы органы местного самоуправления определяли лицо, которое должно заключать договор управления с управляющей организацией, победившей по результатам проведения органом местного самоуправления открытого конкурса в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. По изначальной концепции ЖК РФ орган местного самоуправления был обязан только определить условия договора управления многоквартирным домом и определить управляющую организацию, победившую на открытом конкурсе, а стороной договора управления должны были быть собственники помещений в многоквартирном доме. При принятии предложения органы местного самоуправления получают неограниченную возможность выбора лиц, которые подменяют собственников при подписании договора управления.

Поэтому предлагается отказаться от предложенного изменения ч. 1 ст. 162 ЖК РФ.

Вместе с тем, для упрощения заключения договоров управления многоквартирным домом предлагаем установить законопроектом в изменениях ч. 1 ст. 162 ЖК РФ, что голосование собственников помещений в многоквартирном доме за условия договора управления является их согласием с условиями такого договора и согласием на его

подписание. Подтверждением этого согласия при заочной и очно-заочной формах проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме будут решения собственников помещений «за» в бюллетенях для голосования (решениях собственников) в письменной форме, по соответствующим вопросам, поставленным на голосование, а при очной форме - подписи таких собственников помещений в листе голосования, который прилагается к протоколу общего собрания.

15. Законопроектом предлагается предоставить Минстрою России полномочие утверждать типовые условия договора управления многоквартирным домом и методические рекомендации по определению цены такого договора. Возможно, мотивацией такого предложения служит предположение, что стороны договора управления многоквартирным домом не могут сами установить паритетные взаимовыгодные и корректные условия такого договора на основании норм ЖК РФ.

Попытки установления возможности утверждения типовых условий договора управления многоквартирным домом предпринимались неоднократно. Но из-за того, что навязывание государством одного определенного правила во многих случаях будет мешать учету индивидуальных особенностей объекта управления и пожеланий сторон договора (не только собственников, но и управляющей организации), от такого поручения отказывались.

Отрицательным моментом установления возможности утверждения типовых условий договора управления многоквартирным домом является невозможность их изменения по соглашению сторон. Из законопроекта не ясно, в отношении каких именно отношений собственников помещений и управляющей организации Минстрой России будет устанавливать типовые условия.

Принятые типовые условия будут распространяться только на новые договоры управления многоквартирными домами. При пролонгировании существующих договоров управления многоквартирным домом требования типовых условий договоров применяться также не будут. Тем не менее, с учетом наличия Минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утв. постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 290, и Правил осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденных постановлением от 15 мая 2013 г. № 416, предложение об установлении возможности утверждения Минстроем России типовых условий договора управления многоквартирным домом представляется неоправданным.

16. Законопроектом предлагается установить для собственников помещений в многоквартирном доме возможность «установить в договоре управления срок не более чем три месяца, в течение которого собственники помещений в многоквартирном доме в одностороннем порядке вправе отказаться от исполнения договора управления многоквартирным домом без обоснования причин отказа».

Возникает неопределенность в квалификации проектируемой возможности отказа от исполнения договора управления многоквартирным домом в одностороннем порядке: право на односторонний отказ предусмотрено соглашением сторон в договоре управления (п. 1 ст. 450 ГК РФ) или право на односторонний отказ предоставлено законом (п. 1 ст. 450¹ ГК РФ). Следует указать в законопроекте на одно из таких оснований, устранив неопределенность и двусмысленность.

При этом в законопроекте не указывается, как должен проявляться такой односторонний отказ. Представляется, что следует указать, что такое решение должно приниматься на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме.

Также следует учитывать, что законодатель при внесении изменений в гл. 29 ГК РФ «Изменение и расторжение договора» неоднократно подчеркивает, что «сторона, которой настоящим Кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором предоставлено право на отказ от договора (исполнения договора), должна при осуществлении этого права действовать добросовестно и разумно в пределах,

предусмотренных настоящим Кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором». Но какие-либо пределы предложенным законопроектом как раз снимаются, и о добросовестности собственников помещений в многоквартирном доме во многих случаях уже говорить будет нельзя. Такое изменение приведет к дестабилизации договорных отношений, что противоречит основополагающим гражданско-правовым принципам.

В этой связи, поддерживается изменение редакции часть 8² ст. 162 ЖК РФ, направленное на конкретизацию требования к основанию досрочного расторжения договора управления многоквартирным домом собственниками помещений в одностороннем порядке, когда подтверждением факта невыполнения условий договора управления будет являться наличие повторного нарушения лицензионного требования или неисполнения ранее выданного предписания органа лицензионного контроля.

17. Предложенное законопроектом дополнение ст. 162 ЖК РФ новой частью 8³ содержит неопределенность в отношении того, какое именно основание прекращения договора управления многоквартирным домом имеется в виду в качестве условия решения об изменении способа управления таким домом до истечения срока действия договора управления. В гл. 26 ГК РФ «Прекращение обязательств» указывается много оснований прекращения обязательств. Предложение указать в предложенной законопроектом новой части 8³ ст. 162 ЖК РФ, что «указанное требование не распространяется на случай расторжения договора управления по основаниям, предусмотренным абзацем вторым части 8 настоящей статьи» требует уточнения, поскольку проектируемый абзац второй ч. 8 ст. 162 ЖК РФ не содержит никаких оснований расторжения договора управления.

18. Предложение законопроекта дополнить четвертое предложение п. 1 ч. 2 ст. 168 ЖК РФ положением о возможности включения жилых домов блокированной застройки в региональную программу капитального ремонта противоречит концепции раздела IX ЖК РФ, согласно которой регулируется только капитальный ремонт общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах. Общее определение понятия «жилой дом блокированной застройки» можно вывести из положения п. 2 ч. 1 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации.⁹

Конструктивно к жилым домам блокированной застройки относятся не только новые дома, но и любые ранее построенные жилые дома, имеющие две и более части (блока) с выходами на земельные участки, а не в помещения общего пользования. При реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации предоставленного проектируемой поправкой права собственники жилых домов блокированной застройки, очевидно, будут обязаны выбирать способ формирования фонда капитального ремонта, вносить взносы на капитальный ремонт, что представляется избыточным. Традиционно в Российской Федерации собственники жилых домов (в т.ч. жилых домов блокированной застройки) самостоятельно решают вопросы их капитального ремонта. Предложенная новация вызовет многочисленные возражения граждан и, вероятно, вызовет определенную социальную напряженность.

Последствием принятия поправки в случае невыбора способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете будет не только отложенное на отдаленную перспективу поступление на счет (счета) регионального оператора сумм взносов на капитальный ремонт от собственников блоков в относительно новых жилых домах блокированной застройки, но и возникновение у регионального оператора обязанности провести капитальный ремонт всех старых жилых домов блокированной застройки. Предложенное законопроектом решение требует экономического обоснования.

⁹ См., также, письмо Министерства экономического развития РФ от 17 октября 2011 г. №№ ОГ-Д23-1694 "О статусе жилого дома блокированной застройки".

19. Законопроект (п. 19 ст. 1) предлагает дополнить ч. 2 ст. 172 ЖК РФ положением, позволяющим субъекту Российской Федерации принять решение о представлении региональным оператором – владельцем специального счета с согласия собственников помещений платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт на безвозмездной основе.

Представляется, что в предлагаемой поправке нет необходимости, поскольку субъекты Российской Федерации и до введения такой поправки могли принимать указанное решение, и отдельные субъекты РФ уже приняли его. Это вопрос не полномочий, а возможности субъекта РФ компенсировать из регионального бюджета расходы регионального оператора на представление платежных документов для уплаты взносов на специальный счет. Трудно представить себе собственников помещений, которые не согласятся получать услугу бесплатно. Но предлагаемая формулировка потребует формального подтверждения согласия собственников помещений, то есть решения общего собрания. Зачем? Для бесплатного получения платежных документов от регионального оператора собственникам помещений в «общем котле» принимать такое решение не требуется.

Принятие предлагаемой поправки, во-первых, усугубляет неравные условия, в которых находятся собственники помещений в разных субъектах Российской Федерации в отношении несения расходов, связанных с формированием фонда капитального ремонта. Во-вторых, в тех субъектах РФ, где решение о безвозмездном представлении платежных документов региональным оператором будет принято, оно создаст для собственников помещений экономический стимул к смене владельцев специальных счетов – товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов, управляющих организаций на владельца специального счета - регионального оператора, чтобы переложить свои расходы по оплате указанной услуги на региональный бюджет. С точки зрения выравнивания экономических условий двух способов формирования фонда капитального ремонта, напротив, целесообразна норма, в соответствии с которой услуги регионального оператора для способа «общий котел» (и не только по выставлению платежных документов, но и по организации капитального ремонта – выбору подрядчика, контролю за выполнением им обязательств по договору и др.) должны оплачиваться собственниками помещений, так же как услуги по организации капитального ремонта (и соответствующие затраты) товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов, управляющих организаций оплачиваются собственниками помещений в многоквартирных домах, выбравшими способ «специальный счет». До тех пор, пока собственники помещений при формировании фонда капитального ремонта на счете регионального оператора будут пользоваться экономическими преференциями (бесплатность услуг регионального оператора, бесплатность займов из средств регионального оператора - средств фондов капитального ремонта других многоквартирных домов) будут существовать экономические анти-стимулы для самостоятельности и ответственности собственников помещений в многоквартирных домах в отношении капитального ремонта.

20. Законопроектом (п. 20 ст. 1) предлагается дополнение к ч. 7 ст. 189 ЖК РФ, устанавливающее, что основанием для принятия органом местного самоуправления решения об изменении способа формирования фонда капитального ремонта на специальном счете на способ «на счете регионального оператора» должна быть информация органа государственного жилищного надзора об отсутствии сведений о проведении капитального ремонта в таком доме. Между тем, в ЖК РФ отсутствует норма, обязывающая какое-либо лицо (владельца специального счета, регионального оператора, лицо, управляющее многоквартирным домом) представлять в орган государственного жилищного надзора информацию о выполненном капитальном ремонте. В соответствии с ч. 3 и 2 ст. 172 ЖК РФ владелец специального счета представляет в орган государственного жилищного надзора только сведения о поступлении взносов на капитальный ремонт и о размере остатка на специальном счете, а региональный оператор

– только сведения о многоквартирных домах, фонды капитального ремонта в отношении которых формируются на его счете, и о поступлении взносов на капитальный ремонт.

Информация о проведенных капитальных ремонтах, как проведенных в сроки и с перечнем услуг и работ, соответствующими региональной программе, так и проведенных в более ранние сроки и с бóльшим перечнем, конечно, нужна для контроля своевременности проведения капитального ремонта собственниками помещений или региональным оператором, как это определено ч. 1 ст. 168 ЖК РФ. Поэтому необходимо дополнить ст. 189 ЖК РФ новой частью, устанавливающей обязанность представлять сведения о выполненном капитальном ремонте. Обязанность представлять такую информацию целесообразно возложить на лицо, выполняющее по решению собственников помещений в многоквартирном доме, формирующими фонд капитального ремонта на специальном счете, функции технического заказчика капитального ремонта, а также на регионального оператора в отношении многоквартирных домов, фонды капитального ремонта которых формируются на счете регионального оператора.

В отношении того, кому представлять информацию о проведенном ремонте, более логичным выглядело бы направление информации о выполненном капитальном ремонте в орган исполнительной власти, ответственный за реализацию региональной программы капитального ремонта и краткосрочные планы ее реализации, упоминаемый в п. 5 ч. 2 ст. 182 ЖК РФ.

Вывод: Законопроектом предлагаются изменения, внесение большинства из которых вызывает возражения. Многие предлагаемые изменения нуждаются в обсуждении с экспертами и практиками. В целом, законопроект не поддерживается и нуждается в серьезной переработке.