

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА», 2016

Концептуальные подходы к преобразованию института товарищества собственников жилья из объединения части собственников помещений в многоквартирном доме на основе членства в объединение собственников помещений в многоквартирном доме без членства (с образованием или без образования юридического лица)

1. Положительные тенденции

1.1. Наметилась тенденция к развитию понимания собственниками помещений в многоквартирном доме (МКД) своей ответственности за надлежащее управление, содержание и ремонт общего имущества в МКД и росту активности при управлении МКД.

1.2. Приняты поправки в Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ), направленные на облегчение голосования на общих собраниях собственников помещений в МКД в очно-заочной форме.

1.3. Установлены статус протокола общее собрание собственников помещений в МКД, как официального документа, и ответственность за фальсификацию протоколов общих собраний собственников помещений в МКД.

1.4. Приняты поправки, возлагающие на совет МКД полномочие принятия решения о проведении текущего ремонта;

1.5. Готовятся проекты федеральных законов, предусматривающих, найма собственниками помещений в МКД своего агента («домоуправа», «администратора») для представления интересов собственников перед управляющими и ресурсоснабжающими организациями, облегчение процедур созыва и проведения общих собраний собственников помещений в МКД, в том числе в новой форме - конференции, что все собственники помещений в МКД должны быть членами ТСЖ.

2. Существующие проблемы

2.1. Проблемы, связанные с принятием собственниками помещений в многоквартирном доме решений по управления многоквартирным домом

Собственники помещений в МКД должны:

- а) принимать необходимые общие решения по вопросам пользования и управления общим имуществом в МКД, его содержания и ремонта;
- б) нести ответственность за их исполнение.

В настоящее время существуют следующие проблемы, связанные с принятием собственниками помещений в многоквартирном доме решений по управлению многоквартирным домом:

1) собственники помещений в МКД могут принимать такие решения на своих общих собраниях, а в случае создания товариществ собственников жилья (ТСЖ) и жилищно-строительных кооперативов (ЖСК) часть таких вопросов решает общее собрание собственников помещений, а часть общее собрание членов ТСЖ/ЖСК, правление ТСЖ/ЖСК). При этом, как показывает международный и российский опыт, принятие коллективных решений большим количеством собственников помещений в МКД является самым неэффективным способом управления общим имуществом в МКД;

2) советы МКД в общем случае лишены прав принимать такие решения, так как совет МКД является коллегиальным совещательным органом, готовящим предложения для принятия решений на общих собраниях собственников помещений в многоквартирном доме. Поправки, возлагающие на совет дома полномочие принятия решения о проведении текущего ремонта порождают вопросы по их реализации (может ли совет дома принять решение о дополнении принятого на общем собрании договора управления МКД перечнем работ по текущему ремонту, сроком их выполнения, об увеличении размера платы на стоимость таких работ);

3) для 90 процентов МКД нет механизма представления общих интересов собственников помещений в МКД и делегирования полномочий по управлению МКД. управляющие организации являются исполнителями жилищных и коммунальных услуг (контрагентами), а не представителями собственников, ТСЖ/ЖСК созданы только в 10 процентах МКД;

4) ТСЖ – это объединение не всех собственников помещений, а части

собственников, которые могут в любое время приобрести и прекратить членство в ТСЖ на основании одностороннего заявления, состава членов ТСЖ не является постоянным, ТСЖ должно быть ликвидировано, если членам ТСЖ будет принадлежать менее половины долей в общем имуществе в товариществ собственников жилья. ЖСК может не принимать в члены ЖСК новых собственников помещений в МКД;

5) достаточно частые случаи принятия органами местного самоуправления (ОМС) решений вместо собственников помещений в МКД из-за сложностей созыва и проведения общих собраний собственников помещений в МКД. Так, решения о выборе специального счета для размещения средств фонда капитального ремонта приняли лишь в 11 процентах МКД, 2-3 процентах случаев собственники на общих собраниях выбрали модель регионального оператора, а в остальных домах вместо собственников такие решения принимали ОМС. ОМС проводили открытые конкурсы по отбору управляющих организаций для управления МКД в среднем по Российской Федерации от 29 процентов в 2008 г. до 15 процентов в 2015 г.;

6) за 20 лет существования института ТСЖ (с момента принятия в 1996 г. Федерального закона «О товариществах собственников жилья») такие организации созданы примерно в 5 процентах МКД, а в еще 5 процентах МКД действуют созданные к началу 90-х годов прошлого века жилищно-строительные кооперативы. Сложности создания и функционирования ТСЖ не позволили такому объединению собственников стать распространенным способом управления общим имуществом.

2.2. Проблемы, связанные с содержанием и ремонтом общего имущества в многоквартирном доме

Собственники помещений в МКД должны:

- а) нести расходы на содержание и ремонт общего имущества в МКД;
- б) нести ответственность за состояние общего имущества в своих МКД.

В настоящее время существуют следующие проблемы, связанные с

содержанием и ремонтом общего имущества в многоквартирном доме:

1) в абсолютном большинстве МКД управляющие организации формируют перечень и периодичность услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в МКД, ориентированные не на заказ со стороны собственников помещений, а на требования органов государственного жилищного надзора (ОГЖН), других контрольно-надзорных органов и органов местного самоуправления, а размер платы предлагают в соответствии с установленными ОМС дифференцированными, но не индивидуализированными по МКД «ставка» размера платы за содержание жилого помещения для нанимателей в жилых помещениях государственного или муниципального жилищного фонда или для собственников помещений в МКД, которые не выбрали и (или) не реализовали способ договор управления МКД;

2) у собственников помещений в МКД нет возможности формировать (концентрировать) общие денежные средства для оплаты общих расходов по управлению и содержанию общего имущества, контролировать расходование средств;

3) собственники помещений, являющиеся членами ТСЖ, не отвечают по обязательствам ТСЖ;

4) коллектив собственников помещений в МКД не несет ответственности за принимаемые решения по вопросам управления МКД, за состояние многоквартирного дома, ОГЖН и другие контрольно-надзорные органы предъявляют требования к состоянию общего имущества в МКД во всех случаях к управляющим организациям, ТСЖ и ЖСК независимо от размера платы за содержание и ремонт общего имущества в МКД и заказа услуг и работ собственниками помещений в МКД. Собственники помещений в МКД несут только индивидуальную гражданско-правовую ответственность в виде пени за неполное и (или) несвоевременное внесение платы за жилищные и коммунальные услуги.

3. Цели предлагаемых изменений

Для устранения имеющихся проблем в сфере управления МКД объединением собственников помещений в МКД предлагается:

3.1. перейти к представительству совета многоквартирного дома, или созданного ТСЖ, или привлеченного администратора («домоуправа») от лица «коллективного собственника», сохранив принятие решений собственниками помещений в МКД на общих собраниях только по самым важным вопросам;

3.2. повысить прозрачность целевого использования расходов на управление, содержание и ремонт общего имущества в МКД;

3.3. установить ответственность собственников за исполнение общих обязательств по надлежащему содержанию общего имущества в многоквартирном доме;

3.4. устранить неоднородность правового статуса собственников помещений в МКД, в которых созданы ТСЖ, и создать экономические условия для наполнения ТСЖ (как существующих, так и создаваемых) новым качеством представителя «коллективного собственника».

4. Предложения по решению поставленных задач

Основное предложение заключается в том, что помимо законотворческих усилий по формированию ответственных и активных собственников помещений в МКД (в частности, облегчение процедур созыва общих собраний собственников помещений в МКД и принятия решений на них, повышения открытости доступа к информации о состоянии МКД) необходимо отказаться от форсирования количества создаваемых в МКД ТСЖ и создать благоприятные правовые и экономические условия для принятия активом коллективов собственников помещений в МКД решений от лица «коллективного собственника». Предлагается понимать в настоящих концептуальных предложениях под коллективным собственником всех собственников помещений в МКД, которые обязаны управлять, содержать и ремонтировать общее имущество в своем доме.

Наличия института общего собрания собственников помещений в МКД

недостаточно, чтобы считать, что существует «коллективный собственник», способный принимать решения в сфере управления МКД, оплачивать заказанные услуги и работы, контролировать их выполнение и нести ответственность за состояние дома. Для того, чтобы коллектив собственников приобрел статус субъекта отношений (правосубъектность - способность иметь и осуществлять, непосредственно или через своих представителей, субъективные права и юридические обязанности) предлагается:

- 1) делегировать выборным органам в доме (совету многоквартирного дома), привлекаемому администратору (управдому) полномочия по принятию решений в сфере управления МКД от лица коллективного собственника;
- 2) ввести возможность открытия «счета коллективного собственника» для консолидированной оплаты общих расходов на управление, содержание и ремонт общего имущества в МКД и всех поступивших в МКД коммунальных ресурсов;
- 3) установить, что собственники помещений в МКД обязаны покрыть образовавшуюся задолженность по общим обязательствам путем внесения дополнительных платежей и несут индивидуальную ответственность за невнесение таких взносов;
- 4) установить, что собственники вправе создавать организацию (ТСЖ), не основанную на членстве, для того, чтобы она была законным представителем коллективного собственника во взаимоотношениях с контрагентами собственников помещений в МКД;

Установление возможности строительства МКД, в которых экономические отношения между сособственниками которого и управляющей компанией строятся на принципах, имеющих некоторое сходство с паевым инвестиционным фондом, находится в стадии разработки и оценки вероятности и целесообразности реализации.

4.1. Предложения по переходу от принятия всех решений

собственниками помещений в многоквартирном доме к представительству от лица «коллективного собственника»

Для совершенствования системы принятия решений собственниками помещений в многоквартирном доме предлагается установить, что:

а) функции высшего органа управления в МКД (в т.ч. при создании юридического лица - ТСЖ) имеет общее собрание собственников помещений;

б) функции принятия решений по текущим вопросам управления домом имеет совет МКД, при создании собственниками юридического лица (ТСЖ) – правление, а при непосредственном управлении МКД собственниками – один выбранный собственник или советом МКД (в зависимости от количества квартир). Для этого необходимо существенно расширить по сравнению с существующими полномочия совета МКД, максимально приблизив их к полномочиям правления ТСЖ. В частности, совету дома могут быть переданы полномочия:

- привлекать управляющую организацию по договору управления МКД;
- принимать решения по внесению изменений в договор управления МКД об изменении перечня услуг по содержанию общего имущества, о дате проведения текущего ремонта, перечне выполняемых при этом услуг и работ и изменении порядка определения размера платы за содержание жилого помещения;
- привлекать действующего на профессиональной основе администратора (управдома) на основании договора жилищного агентирования;

в) функции организации выполнения решений общего собрания собственников помещений в МКД, совета МКД или при создании собственниками юридического лица (ТСЖ) решений правления выполняет председатель совета МКД (правления ТСЖ);

г) при совершении сделок в интересах коллективного собственника совет МКД (/правление ТСЖ) действует в качестве агента (представителя в силу закона) в лице председателя совета МКД, а при непосредственном управлении МКД собственниками таким представителем может быть один из собственников помещений в МКД;

д) привлекаемая представителем коллективного собственника управляющая организация и администратор (управдом) всегда имеет обязательства перед коллективным собственником.

4.2. Предложения по повышению прозрачности целевого использования расходов на управление, содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме

С целью консолидированной оплаты общих расходов на управление, содержание и ремонт общего имущества в МКД и всех поступивших в МКД коммунальных ресурсов предлагается независимо от реализуемого способа управления МКД установить возможность открытия по решению общего собрания собственников помещений в МКД «счета коллективного собственника» по типу специального счета для размещения фонда капремонта.

Владельцем такого счета дома может быть созданное юридическое лицо, управляющая организация, выбранный собственник или иное лицо.

При открытии счета коллективного собственника все расчеты собственников помещений за общие нужды осуществляются с такого счета по решению совета МКД, при создании юридического лица (ТСЖ) – по решению правления, а при непосредственном управлении МКД собственниками – по решению выбранного собственника или председателя совета МКД в зависимости от количества квартир в доме.

Данное предложение обеспечит экономическое единство объединения собственников помещений в МКД.

4.3. Предложения по изменению ответственности собственников помещений в многоквартирном доме по совместным обязательствам

Для обретения коллективным собственником всех необходимых атрибутов правосубъектности предлагается отказаться от конструкции «ТСЖ не отвечает по обязательствам собственников, а собственники не отвечают по обязательствам ТСЖ» (неконсолидированная ответственность) и перейти к правовой конструкции «собственники обязаны покрыть образовавшуюся задолженность по общим обязательствам путем внесения дополнительных платежей. Собственники солидарно несут субсидиарную ответственность по общим обязательствам в пределах невнесенной части дополнительного платежа каждого из собственников» (консолидированная ответственность).

Такой вид ответственности хорошо известен российскому гражданскому и жилищному законодательству так как давно используется в потребительских кооперативах, в частности, в ЖСК (ст. 123³ ГК РФ).

4.4. Предложения по устранению неоднородности правового статуса собственников помещений в МКД, в которых созданы ТСЖ, и созданию условий для наполнения существующих, так и создаваемых ТСЖ новым качеством представителя «коллективного собственника»

Для решения данной задачи предлагается перейти от ТСЖ, как корпоративной организации, основанной на членстве, к ТСЖ, как корпоративной организации, не основанной на членстве. Для этого необходимо придать ТСЖ новый правовой статус путем упразднения понятия «членство собственников в ТСЖ». В отношении отдельных организационно-правовых форм гражданское законодательство допускает обязательное членство (пп. 2 п. 3 ст. 61, п. 1 ст. 123⁸, п. 1 ст. 123¹⁶⁻¹ ГК РФ). Но в отношении ТСЖ подход «все собственники обязаны быть членами ТСЖ» маловероятен в связи с позицией Конституционного Суда РФ, высказанной в постановлении от 3 апреля 1998 г. N 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».

При упразднении понятия «членство собственников в ТСЖ»

необходимо установить в ЖК РФ, что все собственники помещений в МКД в силу закона составляют ассоциацию собственников, которая и означает «коллективного собственника»). Необходимо учитывать, что все собственники всегда добровольно приобретают статус собственника, владеют помещениями в МКД и обязаны совместно управлять общим имуществом в таком доме.

При этом создание коллективным собственником юридического лица (ТСЖ) должно быть добровольным. Это возможно в тех случаях, когда такое решение принимается общим собранием собственников помещений в МКД и необходимо собственникам (например, в случае получения кредита).

Создаваемое коллективным собственником юридическое лицо не должно быть видом ТСН (корпоративной организацией, основанной на членстве), как это есть сегодня. Целесообразно отнести ТСЖ к разновидности корпоративной унитарной организации.

По решению коллективного собственника созданное юридическое лицо может быть ликвидировано. При этом у него не должно быть обязательств перед контрагентами, так как все обязательства должны возникать у собственников помещений в МКД, которые будут нести ответственность за их выполнение.

Созданные ранее ТСЖ и существующие сегодня ЖСК, в которых все или часть членов ЖСК полностью выплатили паевые взносы, должны продолжить свое существование в новом качестве. При этом все органы управления, кроме общего собрания членов ТСЖ и ЖСК, продолжают функционировать. Никаких сроков внесения изменений в уставы существующих ТСЖ и ЖСК устанавливать не предлагается. С установленного дня необходимо установить, что положения уставов таких ТСЖ применяются в части не противоречащей новым положениям ЖК РФ. При этом необходимый минимум процедур деятельности ТСЖ и ЖСК должен быть установлен в р. VI ЖК РФ. При необходимости коллективный собственник сам решит, когда будет нужно вносить изменения в устав ТСЖ

и ЖСК. Оставлять существующие ТСЖ и ЖСК без каких-либо изменений с двумя видами собственников помещений в МКД (члены и нечлены ТСЖ и ЖСК) и двумя видами общих собраний представляется не логичным.