

## **Информация по отдельным вопросам законодательного обеспечения и правоприменительной практики в сфере управления многоквартирными домами и предложения по совершенствованию законодательства в сфере управления многоквартирными домами**

Контроль за обоснованностью, соразмерностью и целевым использованием финансовых средств, поступающих управляющим организациям, осуществляющим деятельность по управлению многоквартирными домами (далее также – управляющие организации, МКД), в составе платы за содержание жилого помещения, подразделяется на сферы осуществления государственного жилищного контроля (надзора), муниципального жилищного контроля и контроля собственников жилых (нежилых) помещений МКД. Вопросы осуществления муниципального жилищного контроля, в том числе, проблемы, выявленные судебной практикой и практикой органов местного самоуправления по осуществлению муниципального жилищного контроля, были освещены в Спецдокладе «О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации», подготовленном сотрудниками Научно-образовательного центра местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС в декабре 2018 г.<sup>1</sup>

По иным, упомянутым в обращении Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, вопросам законодательного обеспечения и правоприменительной практики в сфере управления многоквартирными домами, можно отметить следующее.

***1. Вопросы совершенствования законодательства в части усиления контроля и надзора за целевым использованием управляющими организациями, осуществляющими деятельность по управлению МКД, финансовых средств, поступающих от потребителей жилищных услуг в составе платы за содержание жилого дома.***

1.1. Контроль и надзор осуществляется, прежде всего, на основании предоставляемой управляющими организациями информации о выполняемых работах (оказываемых услугах) по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и иных услугах, связанных с достижением целей управления многоквартирным домом, об оказываемых коммунальных услугах, об использовании общего имущества в многоквартирном доме, а также иной

---

<sup>1</sup> <http://131fz.ranepa.ru/post/1028>

информации, подлежащей раскрытию в соответствии со Стандартом раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 731.

Одной из проблем является контроль за целевым использованием управляющими компаниями финансовых средств. Для осуществления последнего крайне важно обеспечение доступа к коллективным (общедомовым) приборам учета, к другому общему имуществу (к подвалу, где, как правило, находятся приборы учета, к чердаку дома для проверки состояния кровли, качества проведения ее ремонта, а также выявления фактов не согласованных с собственниками случаев установки антенн, другого оборудования компаний связи либо компаний – поставщиков услуг Интернета). Доступ собственников к общедомовым (коллективным) приборам учета, оборудованию, обслуживающему многоквартирный дом, необходим для осуществления контроля как за работой оборудования, так и за целевым использованием помещений, в которых находится такое оборудование<sup>2</sup>. Отсутствие непротиворечивой конкретизированной нормы о праве доступа к общедомовым приборам учета в действующем законодательстве осложняет и судебную практику, которая крайне противоречива и наработана еще не во всех регионах.

В качестве правового механизма, обеспечивающего функционирование системы жилищно-коммунального хозяйства, необходимо предусмотреть в законодательстве право собственников лично в режиме реального времени снимать показания с коллективных приборов учета в любое время (что в настоящее время довольно затруднительно, даже если на собрании собственников МКД принято решение о выборе способа контроля за снятием показаний коллективных (общедомовых) приборов учета в форме участия уполномоченного лица при снятии показаний коллективных приборов учета<sup>3</sup>), а не только знакомиться с записями в журнале их учета. Это будет соответствовать реальному осуществлению визуального и сравнительного контроля, которые должны использоваться для контроля качества услуг, оказываемых управляющей компанией в соответствии с ГОСТ Р 56038-2014 «Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Услуги управления многоквартирными домами. Общие требования».

---

<sup>2</sup> См.: Шеметова Н.Ю. Коллективный контроль собственников помещений в многоквартирных жилых домах за общими помещениями и оборудованием дома // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 1. С. 58 – 66.

<sup>3</sup> См., например, решение Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга № 2-1807/2017 2-1807/2017~М-604/2017 М-604/2017 от 2 мая 2017 г. по делу № 2-1807/2017.

1.2. Для эффективного осуществления контроля и надзора за целевым использованием управляющими организациями финансовых средств управляющих компаний по управлению МКД необходимо четкое отграничение целевых и нецелевых денежных средств управляющих компаний.

В частности, следует определить, относятся ли к целевым средства на текущий ремонт общего имущества МКД. Перечень работ по текущему ремонту закрепляется между управляющей компанией и собственниками либо в договоре управления (один раз на 5 лет или с пересмотром условий договора каждый год), либо в перечне работ (см. Правила осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 416 от 15 мая 2013 года). Если денежные средства, поступающие от собственников на производство текущего ремонта, носят целевой характер, то управляющая компания должна по итогам года отчитываться перед собственниками, куда потрачены денежные средства.

В судебной практике отмечается, что денежные средства, уплаченные жильцами в счет выполнения в будущем управляющей организацией работ по ремонту, являются предварительной оплатой в счет будущего обязательства по проведению текущего и капитального ремонта, следовательно, средства, получаемые от собственников квартир и нежилых помещений в качестве обязательных платежей, в т.ч. на содержание и текущий ремонт, носят целевой характер и не поступают в собственность управляющей компании, а остаются в собственности плательщиков, так как управляющая компания распоряжается данными средствами от своего имени, но в интересах собственников<sup>4</sup>.

Но порядок отчета перед собственниками по итогам года четко регламентирован Правилами осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации № 416 от 15 мая 2013 года, в которых не говорится о том, что управляющая компания должна раскрывать перед собственниками состав затрат по содержанию и ремонту по каждому виду работ, а отчитывается лишь в натуральных показателях, следовательно, целевой характер конкретных затрат отсутствует.

---

<sup>4</sup> Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.10.2014 № 15АП-15706/2014 по делу № А32-9411/2014.

## ***2. Вопросы внедрения стандартов сервиса управления МКД как эталонного набора услуг и работ базового качества, а также базового уровня сервиса.***

Стандарты и порядок осуществления деятельности по управлению МКД были установлены еще в 2013 – 2014 гг. в Правилах осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 416 от 15 мая 2013 года, а также в ГОСТ Р 56038-2014 «Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Услуги управления многоквартирными домами. Общие требования». В сочетании с лицензированием деятельности управляющих компаний ожидалось, что это обеспечит механизмы контроля качества в сфере предоставления услуг ЖКХ. Объективно влияют на деятельность добросовестных управляющих компаний экономические причины, воздействие которых не устраняется введением стандартов и базового уровня сервиса. При отсутствии экономических предпосылок для их внедрения внедренные в 2013 г. стандарты оказались во многом нереализованными.

Новые стандарты сервиса управления многоквартирными домами, разработанные Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России), утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации № 331 от 27 марта 2018 года. Они определяют сроки проведения осмотров общего имущества МКД, которые могут быть текущими, сезонными и внеочередными, вводят набор обязательных требований по качеству обслуживания потребителей и набору оказываемых услуг, в частности, по порядку работы аварийно-диспетчерской службы, устанавливают требования к взаимодействию управляющей организации с собственниками и пользователями помещений в многоквартирных домах, а также к информированию жильцов. К примеру, стандартами предусмотрено размещение информационных стендов в каждом подъезде с данными о тарифах на жилищно-коммунальные услуги, правилах безопасного использования газа в быту, уведомления о предстоящих работах и другие сведения.

Однако если услуги, оказываемые управляющими компаниями по новым стандартам, будут оплачиваться не по рыночной стоимости, это вновь поставит добросовестно работающие управляющие компании перед очень сложным выбором: соответствовать стандартам и нести убытки или не соответствовать стандартам и иметь приемлемую экономику управления домом, получать прибыль, но нести тем самым риски отзыва лицензии.

### **3. Вопросы осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами государственными (муниципальными) унитарными предприятиями.**

В Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ) управление многоквартирными домами ограничивается деятельностью совета МКД и управляющих организаций, при этом понятие управления является более широким. Система управления многоквартирным домом основывается в том числе на самоуправлении, осуществляемом посредством проведения собраний собственников помещений МКД, а также совета МКД.

Принятие ключевых решений, касающихся судьбы МКД, в том числе выбор способа управления, решение вопросов использования общего имущества, ремонта и реконструкции дома, относится к ведению общего собрания. Однако значительное количество собственников помещений МКД, их разобщенность, противоречивость их интересов, отсутствие восприятия общего имущества как своего собственного привели к тому, что активность собственников помещений оказалась весьма низкой.

Одной из целей реформирования жилищного законодательства было создание условий для развития конкурентного бизнеса в сфере управления жилищным фондом и коммунальным комплексом. При этом отмечалось, что «основная причина неэффективности жилищно-коммунального хозяйства – сохранение нерыночных принципов функционирования в секторе, где могут и должны нормально развиваться рыночные отношения»<sup>5</sup>.

С целью развития конкуренции ЖК РФ был предусмотрен выбор собственниками помещений способа управления МКД, введен обязательный конкурсный отбор управляющих организаций для многоквартирных домов, помещения которых находятся в собственности публичных образований, осуществлен переход на договорные отношения в сфере управления МКД и коммунальной инфраструктурой. Жилищное законодательство в целях развития рынка услуг по управлению многоквартирными домами на начальном этапе не предусматривало даже особых требований к управляющим организациям – лицензирование деятельности таких организаций было введено лишь через 10 лет после вступления в силу ЖК РФ.

---

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002 - 2010 годы» // СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

Однако, несмотря на нововведения, значительная часть МКД оставалась в управлении унитарных предприятий – дирекций единого заказчика, критиковавшихся за низкий уровень выполняемых работ и оказываемых услуг.<sup>6</sup>

При этом обнаруживается опасная тенденция вытеснения с рынка соответствующих услуг частных организаций и индивидуальных предпринимателей. Весьма наглядно данную тенденцию можно проследить на примере рынка услуг по управлению МКД в г. Москве. Если обратиться к законодательству г. Москвы, видно, что бюджетные учреждения выполняют значительную часть работ и услуг в сфере ЖКХ и благоустройства<sup>7</sup>. Представляется, что для повышения качества работ и услуг в данных сферах роль государства должна сводиться к эффективному регулированию отношений по размещению государственных (муниципальных) заказов и осуществлению контроля и надзора, а не «подмене» частных организаций государственными и муниципальными учреждениями.

Препятствовать широкому внедрению государственных (муниципальных) учреждений в конкурентные отрасли деятельности может четкое правовое регулирование, в частности, закрепление в законодательстве оснований и целей создания государственных (муниципальных) учреждений, хотя бы по аналогии с тем, как определены случаи создания унитарных предприятий. Представляется необходимым провести разграничение сфер деятельности унитарных предприятий и государственных (муниципальных) учреждений, поскольку ввиду особого статуса унитарных предприятий они не могут рассматриваться в качестве классических коммерческих юридических лиц, ибо создаются публичными образованиями, прежде всего, для решения определенных государственных, социальных задач, а не собственно для осуществления предпринимательской деятельности с целью извлечения прибыли.

### ***Перспективы управления многоквартирными домами***

На данный момент главной перспективой развития управления многоквартирными домами является применение «смешанной» формы управления – объединение управления ТСЖ и управляющей организации. При применении такого способа получится наиболее эффективное распределение

---

<sup>6</sup> Сборник научных статей IV Международной научно-практической конференции "Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом" (25 апреля 2017 года, г. Москва) / А.Г. Ананьев, В.К. Андреев, А.В. Белицкая и др.; под ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. М.: РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Юридический факультет им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности, Юстицинформ, 2017. 484 с.

<sup>7</sup> Приказ ДЖКХиБ г. Москвы от 19 ноября 2013 г. № 05-02-956/3 "Об утверждении отраслевого (базового) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) в качестве основных видов деятельности государственными учреждениями города Москвы в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства" // СПС "КонсультантПлюс".

функций управления: товарищество собственников жилья главным образом будет контролировать расходы на содержание общего имущества дома, а привлечение управляющей организации, за счет ее преимуществ, позволит снизить затраты на содержание общего имущества. Значительным недостатком рассматриваемого способа управления является только некоторое повышение объема расходов собственников МКД.

#### ***4. Вопросы совершенствования законодательства в сфере управления многоквартирными домами.***

Управление МКД – это не только осуществление собственниками своих прав и исполнение обязанностей в отношении общего имущества, но и деятельность различных организаций по обеспечению благоприятных и безопасных условий проживания и надлежащего содержания общего имущества, предоставлению коммунальных услуг и проведению мероприятий по энергосбережению, а также деятельность государственных и муниципальных органов, которые должны обеспечивать защиту прав граждан, пользующихся жилыми помещениями, потребителей коммунальных услуг и услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда.

Исходя из этого, статью 44 ЖК РФ предлагаем дополнить частью 3 следующего содержания: «3. К компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме при осуществлении деятельности товарищества собственников жилья относится: 1) принятие решений о пере выборах способа управления; 2) принятие решения о ликвидации товарищества собственников жилья». Пункт п. 5 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ предлагаем изложить в следующей редакции: «При непосредственном управлении решение вопросов, определенных собственниками помещений в многоквартирном доме». При управлении ТСЖ деятельность общего собрания собственников помещений должна быть ограничена определенными в законе полномочиями. На период действия ТСЖ следует ограничить компетенцию общего собрания двумя вопросами: пере выборы способа управления многоквартирным домом, ликвидация товарищества. Для устранения конфликтов интересов между членами ТСЖ и собственниками помещений, не вступивших в ТСЖ, следует установить приоритет локального нормативного регулирования законодательно созданного юридического лица в организационно-правовой форме ТСЖ по сравнению с общими нормами ЖК РФ.

В законодательстве отсутствует определение статуса совета многоквартирного дома, что создает определенные трудности в правоприменении, поэтому на законодательном уровне следует определить его

как постоянно действующий орган управления многоквартирным домом, обеспечивающий реализацию прав и обязанностей собственников помещений по управлению многоквартирным домом. В связи с возможностью возникновения разнообразных ситуаций по управлению многоквартирным домом необходимо, чтобы перечень полномочий совета многоквартирного дома и председателя совета был открытым. Следовательно, стоит внести следующие изменения и дополнения в жилищное законодательство: в ч. 5 ст. 161.1 ЖК РФ ввести п. 7 следующего содержания: «Совершает иные действия, связанные с управлением данным домом и предоставлением коммунальных услуг», в ч. 8 ст. 161.1 ЖК РФ ввести п. 6 следующего содержания: «Совершает иные действия, связанные с управлением данным домом и предоставлением коммунальных услуг». В рамках совершенствования законодательства деятельность по управлению многоквартирными домами стоит регулировать исходя из того, что управление является многоуровневой системой с обязанностями, установленными в соответствии с определенным уровнем:

- первый уровень – деятельность собственников помещений в многоквартирном доме;

- второй уровень – деятельность управляющих организаций, ТСЖ, жилищных кооперативов, жилищно-строительных кооперативов, иных лиц, привлекаемых по договорам с собственниками помещений и отвечающих за содержание общего имущества и за обслуживание внутридомовых инженерных систем, а также деятельность ресурсоснабжающих организаций;

- третий уровень – деятельность публичных образований (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования в лице соответствующих органов и организаций).

Информация подготовлена сотрудниками Научно-образовательного центра местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС: канд. юрид. наук К.А. Ивановой, канд. юрид. наук И.Е. Кабановой.

11.01.2019 г.