

УПРАВЛЯЮЩАЯ КОМПАНИЯ КАК СПОСОБ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩИМ ИМУЩЕСТВОМ МНОГОКВАРТИРНОГО ДОМА

При системном анализе положений ЖК РФ можно прийти к выводу, что управляющая организация - это сторона в договоре управления многоквартирным домом, который может заключаться с ТСЖ, ЖСК или с каждым домовладельцем напрямую, если домовладельцы выбрали способ управления, предусмотренный п. 3 ч. 2 ст. 161 ЖК РФ.

Понятие управляющей организации сформулировано в п. 3 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам. Для целей этих Правил управляющая организация - это юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, управляющие многоквартирным домом на основании договора управления многоквартирным домом.

Вместе с тем ЖК РФ упоминает об управляющей организации как о собирательном понятии, которое включает в себя лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами (ч. 4 ст. 155 ЖК РФ). Целью законодателя при формулировании этой нормы, видимо, было закрепить положение, согласно которому наниматели вносят платежи в ту же организацию, в которую платят домовладельцы¹. Такой организацией, действительно, может быть управляющая организация, понятие которой дано выше. В то же время это может быть и ТСЖ, и ЖСК.

Деятельность управляющей организации состоит, в том числе в организации поставки ресурсов домовладельцам, обеспечении

¹ Кицай Ю.А. Роль управляющих компаний и муниципальных органов власти в сфере ЖКХ // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. Пермь: Меркурий, 2012. С. 31 - 33.

предоставления услуг по содержанию и ремонту общего имущества путем заключения соответствующих договоров с домовладельцами (или с ТСЖ, ЖСК) и с третьими лицами, которые непосредственно осуществляют поставку ресурсов и предоставление услуг (выполнение работ). Данная деятельность является предпринимательской, поскольку носит систематический характер, направлена на извлечение прибыли и осуществляется на риск управляющей организации. На наш взгляд, по общему правилу некоммерческая организация (за исключением ЖСК и ТСЖ) не вправе осуществлять данную деятельность (п. 3 ст. 50 ГК РФ).

В настоящее время Государственной Думой РФ рассматривается законопроект, предусматривающий, что управляющая организация не вправе осуществлять иные виды деятельности, непосредственно не связанные с управлением многоквартирным домом .

В целом следует признать, что данный законопроект отвечает нынешним социально-экономическим реалиям, возможно, он повысит уровень качества услуг, предоставляемых управляющими организациями. Вместе с тем недостатком законопроекта является то, что в нем не предусмотрены необходимость и сроки внесения изменений в части ограничения правоспособности в учредительные документы существующих управляющих организаций. В то же время сужение правоспособности управляющих организаций на законодательном уровне может ограничить конкуренцию на рынке услуг по управлению многоквартирными домами.

По смыслу ч. 1 ст. 162 ЖК РФ в решении общего собрания о выборе способа управления многоквартирным домом должна быть указана конкретная организация, которая будет управлять многоквартирным домом². Кроме того, в решении определяются условия договоров управления,

² Жилые помещения: права граждан при приобретении и управлении. Комментарии и разъяснения специалистов юридической фирмы "АВЕЛАН" / В.С. Костко, С.Л. Казинец, Н.В. Северина и др. М.: Библиотечка "Российской газеты". – 2016. – СПС "КонсультантПлюс".

которые должны быть одинаковы для всех домовладельцев (ч. 4 ст. 162 ЖК РФ).

Возможна ситуация, когда договоры с выбранной управляющей организацией заключили не все домовладельцы. В этом случае нет механизма понуждения домовладельца к заключению договора. Однако если управляющая организация выбрана органом местного самоуправления, то для домовладельцев заключение договора управления с такой организацией на условиях, сообщенных органом местного самоуправления, является обязательным (ч. 4, 5 ст. 161 ЖК РФ, ст. 445 ГК РФ). В том случае если способ управления выбран общим собранием, то домовладельца, видимо, нельзя понудить к заключению договора. Данные нормы законодательства нелогичны: заключение договора для домовладельца должно быть обязательным и в том случае, когда способ управления выбран общим собранием³.

Необходимо отметить, что при буквальном толковании ч. 5 ст. 161 ЖК РФ можно сделать вывод о том, что если управляющая организация выбрана органом местного самоуправления, то с домовладельцами заключается один на всех договор. В то же время в соответствии с подзаконным нормативным актом, изданным во исполнение ЖК РФ, договоры управления заключаются отдельно с каждым домовладельцем.

Как видим, здесь снова возникает некоторая двойственность: домовладельцы, заключившие договоры, вносят платежи на основании таких договоров, а остальные домовладельцы обязаны возмещать суммы неосновательного обогащения управляющей организации или домовладельцам.

В целом следует отметить, что действующая редакция положений ЖК РФ, касающихся управления многоквартирными домами, оставляет возможности для совершенствования правового регулирования в этой сфере.

³ Овчарова А.С. Правовой статус объединений собственников жилья по российскому и зарубежному праву // Журнал российского права. 2015. N 7. С.99.

Представляется, что такое совершенствование должно идти по пути вовлечения в договорные правоотношения с организациями, заказывающими коммунальные услуги и обеспечивающими содержание и ремонт общего имущества, всех без исключения домовладельцев. Очевидно, что достичь этого можно путем установления соответствующих договорных отношений на этапе приобретения лицом права собственности на помещение.

Одним из приоритетных направлений социально-экономической политики Российской Федерации на сегодняшний день является повышение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. В 2014 году введено лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирным домом и установлена обязательность наличия лицензии с 1 мая 2015 года (ранее на рынке жилищно-коммунальных услуг действовало саморегулирование на добровольной основе).

Необходимо отметить, что лицензирование управляющих организаций уже вводилось Госстроем в 2000 году и было отменено через год ввиду невозможности сформулировать единые лицензионные требования и условия для субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на рынке жилищно-коммунальных услуг. Возникает вопрос, необходимы ли новые изменения в механизме правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг и не идут ли они вразрез с общими тенденциями по снижению числа лицензируемых видов предпринимательской деятельности в РФ?

Мировая практика показывает, что деятельность саморегулируемых организаций является более эффективной мерой и формой контроля участников рынка, а сами организации - важнейшим элементом общей системы регулирования предпринимательской деятельности. В этой связи изменения законодательного регулирования представляются не совсем оправданными, а иным вариантом, направленным на упорядочение деятельности субъектов на рынке жилищно-коммунальных услуг, является

переход к обязательному саморегулированию и расширению контрольных полномочий саморегулируемых организаций.

За нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и осуществление деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии предусматривается административная ответственность. Приведенный в статье 193 ЖК РФ перечень лицензионных требований долгое время не включал ни обеспечения надлежащего содержания общего имущества, ни бесперебойного предоставления качественных коммунальных услуг. Проблема разрешилась только с введением в часть 1 статьи 193 ЖК РФ нового пункта 7, который предоставил Правительству РФ возможность устанавливать дополнительные лицензионные требования, не указанные в Жилищном кодексе, и легализовал применение к управляющим организациям требований Постановления Правительства РФ от 28 октября 2014 года N 1110 "О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами", в частности об исполнении обязанностей по договору управления многоквартирным домом, предусмотренных частью 2 статьи 162 ЖК РФ. Кроме того, указанными изменениями частично разрешена проблема осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами управляющей организацией, не получившей лицензию до 1 мая 2015 года. Не получившая лицензию управляющая компания должна исполнять свои обязательства по управлению многоквартирным домом до возникновения обязательств в рамках нового способа управления. Данные изменения не затрагивают предшествующий период, что создает неопределенность относительно правового статуса организаций, управлявших домами без лицензии.

Статьей 195 ЖК РФ предусмотрено ведение нескольких реестров информации, содержащих сведения о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами, лицензиатах, осуществляющих или осуществлявших данный вид деятельности. Реестры лицензий сформированы

на уровне субъектов Российской Федерации и содержат раздел, включающий в себя сведения об адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат. Формированием сводного федерального реестра лицензий, а также реестра дисквалифицированных лиц занимается Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Одной из целей создания указанных реестров является повышение прозрачности управления многоквартирными домами⁴. Появление реестров было призвано разрешить проблему "двойных" квитанций и наличия нескольких субъектов управления на один многоквартирный дом. При этом процедура внесения изменений в реестр субъекта РФ об адресах многоквартирных домов, принявших решение о смене способа управления или конкретной организации, управляющей многоквартирным домом, от которой напрямую зависит возникновение права на управление, ни на уровне закона, ни на уровне подзаконных актов детально не регламентирована.

Необходимым условием выдачи лицензии является, в соответствии со статьей 193 ЖК РФ, наличие у должностного лица управляющей организации квалификационного аттестата. Аттестат выдается на пять лет при условии, что претендент сдал квалификационный экзамен. Процедура проведения экзамена, а также процедуры, связанные с выдачей квалификационного аттестата, регламентируются Приказом Минстроя России.

Квалификационный аттестат аннулируется в случаях:

- 1) получения квалификационного аттестата с использованием подложных документов;
- 2) внесения сведений о должностном лице лицензиата в реестр дисквалифицированных лиц;

⁴ Профессиональное управление многоквартирными домами. Международный опыт. М.: Фонд "Институт экономики города", 2014. С.28-33

3) вступления в законную силу приговора суда в отношении должностного лица лицензиата, предусматривающего наказание за преступления в сфере экономики, за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления.

Законом предусматриваются две формы воздействия на организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами: исключение домов из реестра лицензий субъекта Российской Федерации и аннулирование лицензий в судебном порядке по заявлению лицензионной комиссии. Управляющая организация может лишиться права обслуживать конкретный дом в случае назначения судом два или более раз административного наказания в течение календарного года за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний органов государственного жилищного надзора. Однако согласно статье 200 ЖК РФ собственники на общем собрании могут сохранить договорные отношения с данной организацией и она продолжит деятельность по управлению многоквартирным домом даже при наличии указанных выше обстоятельств. Введенной Федеральным законом от 29 июня 2015 года N 176-ФЗ частью 5.1 статьи 198 ЖК РФ предусматривается возможность исключения из реестра лицензий субъекта сведений обо всех домах, за исключением тех, в которых общим собранием собственников принято решение о сохранении договорных отношений, в случае если в течение календарного года суд два или более раз назначил наказание за неисполнение и ненадлежащее исполнение предписания органа государственного жилищного надзора об устранении нарушений лицензионных требований, предусмотренных пунктами 1 - 5 части 1 статьи 193 ЖК РФ. Лицензия при этом не аннулируется, что сохраняет для управляющей организации возможность управления домами в

дальнейшем на общих основаниях и в порядке, предусмотренном жилищным законодательством⁵.

Аннулирование лицензии возможно в судебном порядке в случае исключения из реестра сведений о многоквартирных домах общей площадью 15% и более от площади всех обслуживаемых управляющей организацией помещений. Решение об обращении в суд должно быть принято лицензионной комиссией субъекта РФ. В этом случае управляющая организация вообще лишается права осуществлять деятельность по управлению многоквартирными домами. Представляется, что данные нормы способны привести к отказу от обслуживания управляющими организациями "проблемных" домов, где оказание качественных жилищно-коммунальных услуг затруднено или невозможно, что в результате отразится на потребителях, а также предоставит возможности для злоупотребления конкурирующим организациям.

При этом необходимо отметить несовершенство в вопросах разграничения ответственности между собственниками жилых помещений, управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями. На сегодняшний день основную ответственность за некачественное предоставление жилищно-коммунальных услуг несет субъект управления, но влиять на качество поставляемых ресурсоснабжающими организациями услуг он фактически не имеет возможности. Сформировавшаяся практика управления жилищным фондом усугубляется высокой долей естественных локальных монополий в сфере жилищно-коммунального хозяйства⁶. Эффективность механизма правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг напрямую зависит от соблюдения баланса интересов ресурсоснабжающих организаций, управляющих организаций и конечных потребителей услуг, а также

⁵ Кицай Ю.А. Роль управляющих компаний и муниципальных органов власти в сфере ЖКХ // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. Пермь: Меркурий, 2012. С. 31 - 33.

⁶ Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации. Под ред. Крашенинникова П.В. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут. 2016. С.399.

распределения ответственности между ними. Система предоставления жилищно-коммунальных услуг включает в себя деятельность двух звеньев. Это взаимодействие ресурсоснабжающих и управляющих организаций по вопросам поставки коммунального ресурса в целях предоставления коммунальных услуг и оплаты поставленных в многоквартирный дом коммунальных ресурсов, а также взаимодействие управляющих организаций с потребителями по вопросам предоставления коммунальных услуг и оплаты предоставленных коммунальных услуг. В ряде зарубежных стран, например, во Франции, Нидерландах, Канаде, управление в сфере жилищно-коммунального хозяйства рассматривается как отдельный вид предпринимательской деятельности, за которую управляющая организация получает вознаграждение от собственников помещений, а ответственность перед ними за содержание здания несет объединение собственников жилья .

В настоящее время органами государственной власти, как на федеральном, так и на местном уровнях большое внимание уделяется проблемам во взаимоотношениях между управляющей организацией и потребителями, при этом нарушения, допускаемые управляющей организацией при предоставлении коммунальных услуг потребителям, являются следствием нарушений во взаимоотношениях между ресурсоснабжающей и управляющей организациями.

В рассматриваемой схеме лицензирование деятельности управляющих организаций неспособно напрямую улучшить качество оказываемых услуг. Например, именно по вине ресурсоснабжающих организаций плата граждан за отдельные виды коммунальных услуг часто необоснованно завышена. Таким образом, в первую очередь необходимо устранять нарушения, возникающие при взаимодействии ресурсоснабжающих организаций с субъектами управления⁷. Целесообразно более четко разграничить на законодательном уровне ответственность между указанными субъектами.

⁷ Михайлов В.К. Место договора управления многоквартирным домом в общей системе гражданско-правовых договоров // Жилищное право. 2017. № 3. С. 40 - 45.

Таким образом, возврат к лицензированию на рынке жилищно-коммунальных услуг может упорядочить деятельность организаций, но в то же время реализация отдельных несовершенных положений нового закона способна прямо или косвенно привести к ухудшению качества оказываемых потребителям услуг. Альтернативным вариантом представляется усиление роли саморегулирования в данной сфере, а также совершенствование технических регламентов по оказанию жилищно-коммунальных услуг.

В соответствии со статьей 44 ЖК РФ общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме является высшим органом управления многоквартирным домом. Общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме проводится в целях управления многоквартирным домом путем обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование. В случае если управляющая организация (далее - УК), которая управляет многоквартирным домом, выполняет обязанности по управлению ненадлежащим образом или по любой другой причине не устраивает жильцов, то единственный способ поменять ее - провести общее собрание собственников, на котором принять решение о расторжении договора с УК и выборе другой УК.

Согласно ч. 3 ст. 161 ЖК РФ способ управления многоквартирным домом выбирается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и может быть выбран и изменен в любое время на основании его решения. Решение общего собрания о выборе способа управления является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме. Пункт 8 ст. 162 ЖК РФ указывает на возможность изменения или расторжения договора управления многоквартирным домом в порядке, установленном гражданским законодательством.

Исходя из изложенного появляется противоречие, поскольку, с одной стороны, ЖК РФ императивно установил возможность собственникам в любое время выбирать способ управления, а с другой - указывает на возможность расторжения договора в порядке, который устанавливает ГК

РФ, где указано, что по требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только при существенном нарушении договора другой стороной. То есть если исходить из норм ГК РФ, то собственники могут расторгнуть договор с УК только в случае, если она существенно нарушает условия договора управления, что сделать довольно проблематично, потому что не понятны критерии, по которым возможно это установить, и процесс доказывания. На данный вопрос ответ дал Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 22.11.2011 N 7677/11⁸, в соответствии с которым правовая конструкция договора управления многоквартирным домом не позволяет усмотреть в нем наличие таких особенностей, которые позволяли бы ущемить жилищные права домовладельцев как потребителей услуг управляющих организаций по сравнению с положением тех же лиц, выступающих потребителями аналогичных услуг, при иной форме управления домом.

Указанная позиция нашла отражение и в судебной практике.

Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23 сентября 2015 г. по делу N А56-73665/2013: "Согласно статье 44 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ) общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме является органом управления многоквартирным домом, к компетенции которого относится, в частности, выбор способа управления многоквартирным домом.

Пунктом 8 статьи 162 ЖК РФ предусмотрена возможность изменения или расторжения договора управления многоквартирным домом в порядке, установленном гражданским законодательством.

В данном случае собственники помещений многоквартирного дома отказались от договора управления многоквартирным домом с ТСЖ "Дом купца Елисеева", избрав иной способ управления многоквартирным домом - управление ТСЖ "Дворцовый, 37".

⁸ Российская газета. – 2011. 30 ноября.

Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 сентября 2015 г. по делу N А56-62648/2014: "Нормы части 8.2 статьи 162 ЖК РФ позволяют собственникам помещений в многоквартирном доме в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора управления многоквартирным домом не только в случае, если управляющая организация не выполняет условий такого договора, но и в случае принятия ими решения о выборе иной управляющей организации или изменения способа управления данным домом".

Указанную сложившуюся практику немного сбilo Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.04.2015 N 46-КГ15-3, в котором указано: "Применительно к части 8.2 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации право на односторонний отказ от исполнения договора управления жилым домом возникает у собственников помещений лишь при условии неисполнения либо ненадлежащего исполнения управляющей организацией принятого на себя обязательства.

По настоящему делу оснований, предусмотренных частями 8.1 и 8.2 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации, для расторжения договора управления многоквартирным домом по инициативе собственников жилых помещений в одностороннем порядке не установлено.

Вместе с тем частью 8 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность изменения или расторжения договора управления многоквартирным домом в порядке, установленном гражданским законодательством, однако в порядке, предусмотренном статьями 450 - 453 Гражданского кодекса Российской Федерации, собственники жилых помещений к ООО "Управляющая компания N 2 жилищно-коммунального хозяйства" с требованием о расторжении договора управления многоквартирным жилым домом не обращались".

Указанный судебный акт Верховного Суда РФ можно понять следующим образом: собственники могут изменить способ управления или поменять УК в любое время, но они обязаны уведомить предыдущую УК,

тем самым будет соблюден порядок расторжения договора, предусмотренный ГК РФ.

Таким образом, ключевым моментом при ситуации, когда жители хотят поменять УК, является принятие ими решения о смене УК и направление письменного уведомления в адрес УК о расторжении договора (для подстраховки желательно с указанием причин неудовлетворительной работы и фиксированием недостатков в оказании услуг актами).

В ЖК РФ введена новая форма проведения общего собрания собственников - общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме может быть проведено в форме очно-заочного голосования. Указанная форма является наиболее удобной для проведения общих собраний, поскольку всегда сложно набрать необходимый кворум на очном голосовании, и после проведения очного необходимо проведение заочного голосования. А при новой форме, по сути, сразу одновременно проводится очное и заочное голосование.

Также необходимо иметь в виду, что вышел Приказ Минстроя России от 25.12.2015 N 937/пр "Об утверждении Требований к оформлению протоколов общих собраний собственников помещений в МКД и Порядка передачи копий решений и протоколов общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный жилищный надзор"⁹. Указанным Приказом утверждены Требования к оформлению и содержанию протокола общего собрания собственников помещений МКД и Порядок передачи копий решений и протоколов общего собрания в региональные органы Госжилнадзора.

⁹ Зарегистрирован в Минюсте РФ 14 апреля 2016 года. - № 41802.