

ИДЕЯ «ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ» И ЕЕ ВОПЛОЩЕНИЕ В СОВРЕМЕННОМ ЖИЛИЩНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Рассматривается проблема реализации замысла реформаторов жилищно-коммунального хозяйства о разделении функций управления и обслуживания в нормах о договоре управления многоквартирным домом.

Ключевые слова: многоквартирный дом; управление; обслуживание; договор.

Жилищное законодательство России до принятия Гражданского кодекса РФ [1] и ФЗ «О товариществах собственников жилья» [2] было рассчитано исключительно на государственное управление жилищным фондом, несмотря на то что с запуском приватизационных процессов количество частных собственников жилья постоянно росло. Действовала многоуровневая, многозвенная система управления жилищным фондом с совмещенными функциями по владению, управлению и обслуживанию, где отсутствовало какое-либо договорное начало. Сложившееся состояние жилищно-коммунальной сферы вошло в противоречие с изменяющейся структурой собственности, рыночными механизмами и вызвало необходимость реформирования [3].

В Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации в основу было положено разделение функций между собственником-домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями, осуществляющими обслуживание жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры, и органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль за предоставлением населению жилищно-коммунальных услуг необходимого качества, за использованием и сохранностью жилищного фонда [4]. При этом к функциям управляющей организации были отнесены, в частности, сбор платежей, заключение договоров с подрядными организациями и контроль за их исполнением, а к функциям обслуживающей подрядной организации – своевременное и качественное выполнение работ, оговоренных в договоре подряда. Идеями разделения функций и формирования договорных отношений между собственниками жилья, управляющими компаниями и подрядными организациями был пронизан и другой программный документ реформы жилищно-коммунального хозяйства. В соответствии с подпрограммой «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 гг. результатом реформы должно было стать развитие конкуренции в двух направлениях: конкуренции в сфере управления недвижимостью и конкуренции подрядных организаций за получение заказа на предоставление жилищно-коммунальных услуг от управляющей компании [5].

Идея разграничения функций управления и обслуживания, ставшая определяющим положением в ходе проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства в России, не является оригинальной и основывается на мировом опыте организации рассматриваемых отношений. Объясняется подобное разделение функций тем, что деятельность по управлению по своему назначению и содержанию принципиально отличается

от производственной деятельности. Специфическими функциями управления, традиционно выделяемыми в экономической литературе, являются: анализ, планирование, организация, координация, контроль и др. [6, 7]. Таким образом, управленческий труд относится к категории труда умственного, осуществляемого человеком в виде нервно-психических усилий. Одной из самых главных характеристик умственного труда является его сложность, обусловленная масштабами, количеством и структурой решаемых проблем, разнообразием применяемых методов, организационных принципов, степенью новизны принимаемых решений, объемом требуемых изменений в состоянии объекта управления, а также степенью оперативности, самостоятельности, рискованности решений, которые необходимо принимать [8]. Следовательно, эффективность деятельности субъекта управления (менеджера) в значительной степени определяется уровнем его профессиональной подготовки, суммой его знаний, умений и опыта.

За рубежом бизнес по управлению недвижимостью в жилищной сфере широко развит и профессионализирован. Он представлен различными управляющими компаниями, действующими на основании договоров об оказании управленческих услуг за менеджерское вознаграждение [9]. То есть управляющая компания выступает в качестве некоего организующего посредника между собственником и обслуживающими организациями, оказывая услуги управления.

Эта идея об организации профессионального управления на основании заключения между собственниками помещений в многоквартирном доме и управляющими компаниями договора на управление в форме договора возмездного оказания услуг была закреплена в Подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» и, по-видимому, должна была получить воплощение в нормах Жилищного Кодекса РФ [10]. Обратимся, однако, к действительному положению дел. Решение указанных выше вопросов в современном законодательстве предложено, в частности, в разделе VIII «Управление многоквартирными домами» ЖК РФ. Статьей 161 ЖК РФ в качестве одного из способов управления многоквартирным домом названо управление управляющей организацией. При этом для правового опосредствования отношений между собственниками помещений в таком доме и управляющей организацией законодателем введена конструкция договора управления многоквартирным домом. В соответствии с п. 2 ст. 162 ЖК РФ по договору управления многоквартирным домом одна сторона (управляющая организация) по заданию другой стороны (собственников помещений в многоквартирном доме, органов управления

товарищества собственников жилья либо органов управления жилищного кооператива или органов управления иного специализированного потребительского кооператива) в течение согласованного срока за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

Исходя из указанного определения, в функции управляющей компании входит оказание услуг и выполнение работ по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставление коммунальных услуг. Однако содержательная сторона деятельности управляющей организации в ЖК РФ не определена. Это способствует тому, что в литературе предмет договора управления многоквартирным домом нередко характеризуется через категорию «жилищно-коммунальные услуги» [11. С. 454, 458; 12. С. 162–163; 13]. Само по себе понятие «жилищно-коммунальные услуги» является нормативным: оно неоднократно используется в ЖК РФ, а также в иных правовых актах [14, 15]. Вместе с тем следует отметить отсутствие единого подхода к определению перечня жилищно-коммунальных услуг. Так, Постановление Правительства РФ от 29.08.2005 г. № 541 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг» [16] использует понятие «жилищно-коммунальные услуги» как собирательные для обозначения содержания и ремонта жилых помещений, теплоснабжения, горячего и холодного водоснабжения, водоотведения, электроснабжения и газоснабжения. Письмо Федерального Агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 09.02.2006 г. № ЮТ-436/03 [17] добавляет к этому перечню также услуги по утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов. Некоторые акты формируют перечень жилищно-коммунальных услуг как открытый [18]. Представляется верным мнение Д.П. Гордеева, что жилищно-коммунальные услуги в целом не являются собственными услугами в юридическом смысле, а их предоставление сочетает в себе куплю-продажу товаров, производство работ и оказание услуг [19].

Таким образом, исследование категории «жилищно-коммунальные услуги» не позволяет определенно охарактеризовать содержание деятельности управляющей организации. Не способствует этому и анализ понятия «содержание общего имущества в многоквартирном доме», используемое законодателем для характеристики предмета договора управления многоквартирным домом. Рассматриваемое терминологическое сочетание раскрывается в п. 11 Постановления Правительства РФ от 13.08.2006 г. № 491 [20] посредством перечня отдельных работ и услуг. В соответствии с ним в зависимости от состава, конструктивных особенностей, степени физического износа и технического состояния общего имущества в функции управляющей организации может входить осмотр общего имущества; освещение помещений общего пользования; обеспечение установленных законодательством РФ температуры и

влажности в помещениях общего пользования; уборка и санитарно-гигиеническая очистка помещений общего пользования и земельного участка; сбор и вывоз твердых и жидких бытовых отходов; содержание и уход за элементами озеленения и благоустройства; текущий и капитальный ремонт общего имущества; осуществление мер пожарной безопасности.

Кроме того, по смыслу п. 2 ст. 162 ЖК РФ управляющая компания, помимо прочего, должна предоставлять коммунальные услуги. В соответствии с п. 3 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам [21] коммунальные услуги – это деятельность исполнителя коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, обеспечивающая комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях. Однако, как справедливо отмечается в литературе, созданные в настоящее время управляющие организации не могут быть поставщиками коммунальных услуг, не являясь производителями ресурсов, не имея устройств потребления либо сетей для транспортировки ресурсов, а соответственно и пользователями этих ресурсов, не говоря о лицензировании такой деятельности [11. С. 455; 12. С. 158; 22]. Значит, роль управляющих компаний в этих отношениях может заключаться лишь в организации предоставления коммунальных услуг посредством заключения соответствующих договоров с ресурсоснабжающими организациями. Между тем организационный характер деятельности управляющей компании не отражен в легальной конструкции договора управления многоквартирным домом. Конечно, положения ЖК РФ о рассматриваемом договоре не содержат обязанности совершения действий, составляющих его предмет, управляющей организацией лично. То есть управляющая организация вправе самостоятельно решать производить ли, например, капитальный ремонт крыши многоквартирного дома самостоятельно или привлечь для этого третьих лиц. Однако практическая реализация этих норм показывает, что в большинстве случаев управляющие организации (причем часто сформированные из бывших ДЕЗов, ГРЭПов, РЭУ) своими силами осуществляют большую часть работ и услуг, по сути, совмещая в себе функции и организатора, и исполнителя. Это обусловлено, в том числе, и отсутствием развитого рынка подрядчиков.

Таким образом, первоначальный замысел договора управления многоквартирным домом как договора управленческих услуг по типу западного аналога, где основная функция управляющей организации – организовать обслуживание многоквартирного дома, не был реализован даже на нормативном уровне.

Следует отметить, что встречаются отдельные попытки закрепления первоначальной идеи на местном уровне нормотворчества. Так, в развитии положений ст. 163 ЖК РФ Новокузнецким городским советом народных депутатов утверждено Положение о порядке управления многоквартирными домами, все помещения в котором находятся в собственности муниципального образования «город Новокузнецк» [23]. В соответствии с п. 3.1. и 3.3.1. указанного Положения управляющая организация осуществляет следующие функ-

ции: мониторинг состояния жилищного фонда, организация технических осмотров зданий и других объектов; организация выполнения работ по обслуживанию, текущему капитальному ремонту с учетом состояния объектов и объема финансовых средств для их осуществления; заключение договоров с исполнителями жилищно-коммунальных услуг; систематический контроль и оценка соответствия фактического качества обслуживания установленным нормативам и параметрам, предусмотренным в договоре; организация сбора платежей за жилищно-коммунальные услуги от нанимателей; организация уборки мест общего пользования, придомовых территорий; организация благоустройства придомовой территории; организация устранения аварийных ситуаций в многоквартирном доме и др.

Исходя из формулировки предмета деятельности управляющей организации в рассмотренном Положении, можно сделать вывод об служебной природе договора управления многоквартирным домом.

Таким образом, одно и то же наименование (договор управления многоквартирным домом) в правовых актах используется для обозначения договоров разной правовой природы (различных типов договоров), в зависимости от того, как будет сформулирован предмет конкретного договора. В конечном счете вопрос типовой принадлежности решается на уровне индивидуального регулятора – самого договора. Причина этого заключается в том, что легальная модель договора управления многоквартирным домом бессодержательна: в ней отсутствует обозначение предмета деятельности управляющей организации. Следовательно, предмет договора многоквартирного дома, в зависимости от состава общего имущества, его состояния, а также пожеланий собственников помещений, расположенных в нем, может составлять выполнение работ и оказание услуг по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, а может – только оказание услуг по организации его обслуживания.

Такое законодательное решение является необычным. С приобретением договором статуса «поименованного» традиционно связывается два основных момента: во-первых, договор получает единое, легальное наименование, во-вторых, специальное унифицированное правовое регулирование. По смыслу п. 2 ст. 421 ГК РФ во взаимосвязи со ст. 3 ГК РФ типичные (поименованные) договоры могут быть регламентированы как ГК РФ, так и другими федеральными законами, а также указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Следовательно, договор управления многоквартирным домом является поименованным договором, поскольку регламентирован федеральным законом. До появления соответствующих правил в ЖК РФ договоры между собственниками жилья и уполномоченной организацией (управляющей компанией или жилищно-эксплуатационной организацией) именовались по-разному: договорами на техническое обслужи-

вание и предоставление коммунальных услуг [24], договорами на обслуживание жилья и поставку коммунальных услуг, договорами на обслуживание [25]. В юридической литературе такие договоры также получали различную квалификацию: как агентские договоры [26], договоры доверительного управления [27], договоры подряда [28], договоры возмездного оказания услуг и смешанные договоры [29]. Законодательное закрепление договора управления многоквартирным домом положительно разрешает лишь вопрос о его наименовании, но не снимает проблемы его правовой квалификации и правового регулирования, т.к. общий тип договора (типичность) отсутствует.

По мнению О.С. Иоффе, договорный тип выделяется либо по специфике опосредуемого им материального отношения, либо по кругу юридических условий, объективно необходимых для образования данного договорного обязательства [30]. Ю.В. Романец в качестве основного системного признака, лежащего в основе выделения того или иного типа договора, называет направленность обязательства как «конечные экономический и юридический результаты, на достижение которых направлены основные действия участников договора» [31. С. 92]. П. 1 ст. 161 ЖК РФ определяет экономическую цель договора управления многоквартирным домом. Это обеспечение благоприятных и безопасных условий проживания граждан, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, решения вопросов пользования указанным имуществом, предоставления коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме. Однако нормы о договоре управления многоквартирным домом не отражают его правовой цели. Последняя должна быть сформулирована исходя из задач, которые по замыслу этот договор должен разрешать, а именно – способствовать разделению функций управления и обслуживания в отношении многоквартирного дома. Следует отметить, что правовая конструкция договора управления многоквартирным домом, предложенная законодателем в действующем ЖК РФ, не соответствует поставленным задачам. Для реализации идеи «профессионального управления многоквартирными домами» следует изменить подход законодателя к определению предмета рассматриваемого договора, исключив из него упоминание о выполнении работ. Это не означает, что управляющая организация лишена права осуществлять подобную деятельность. Однако определение любого понятия должно отражать его суть, а определение договора – основное представление законодателя о его конструкции. В соответствии с этим представляется, что предметом договора управления многоквартирным домом должно быть оказание услуг управления (менеджерских услуг): управляющая компания должна организовывать и координировать обслуживание многоквартирного дома, контролировать его качество, а также осуществлять иные функции управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)* от 30 ноября 1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. ФЗ от 15 июня 1996 г. «О товариществах собственников жилья» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963.
3. *Дранишников В.В.* Особенности и направления реформирования жилищной сферы крупного промышленного города (на примере г. Новокузнецка): Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 1999. С. 9.

4. Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.
5. Постановление Правительства РФ №797 от 17 ноября 2001 г. // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4622.
6. Основы менеджмента: Учеб. для вузов / Д.Д. Вачугов, Т.Е. Березкина, Н.А. Кислякова и др.; под ред. Д.Д. Вачугова. М.: Высш. шк., 2002. С. 18–19.
7. Теория управления: Учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 84–94.
8. Бурганова Л.А. Теория управления: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 31.
9. Васильева Н.В. Зарубежный опыт государственного регулирования жилищной сферы: экономико-правовые аспекты // Законодательство и экономика. 2002. № 7. С. 55.
10. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.
11. Филимонов С.Л., Шешко Г.Ф. Комментарий к новому Жилищному кодексу РФ. М.: МЦФЭР, 2005.
12. Каменева Е.А. Реформа ЖКХ, или Теперь мы будем жить по-новому. Ростов н/Д.: Феникс, 2005.
13. Миценко В.Я. Реформирование региональных структур управления жилищной недвижимостью // Промышленное и гражданское строительство. 2005. № 6. С. 54.
14. ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.
15. Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. «О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–10 годы» // СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.
16. СЗ РФ. 2005. № 36. Ст. 3706.
17. Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2006. № 5 (ч. II).
18. Постановление Федеральной службы государственной статистики от 13 июня 2004 г. «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере услуг, транспорта, связи, жилищно-коммунального хозяйства, правонарушений на 2005 год» // Вопросы статистики. 2004. № 12.
19. Гордеев Д.П. Правовая природа жилищно-коммунальных услуг // Жилищное право. 2002. № 4. С. 32–34.
20. Постановление Правительства РФ от 13 августа 2006 г. «Об утверждении правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» // СЗ РФ. 2006. № 34. Ст. 3680.
21. Постановление Правительства РФ № 307 от 23 мая 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2501.
22. Фельдман И.А. Институт некоммерческих организаций в жилищной сфере // Жилищное и коммунальное хозяйство. 2007. № 2. С. 14–15.
23. Постановление Новокузнецкого городского Совета народных депутатов от 22 сентября 2006 г. «Об утверждении положения о порядке управления многоквартирными домами, все помещения в которых находятся в собственности муниципального образования «город Новокузнецк» // Новокузнецк. 2006. № 39.
24. Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.
25. Приказ Госстроя РФ от 11 декабря 1997 г. «Об утверждении нормативно-методических материалов по реализации концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 1998. № 5.
26. Филимонов С.Л. Об управлении в жилищной сфере // ЖКХ. 2005. Ч. 1, № 1. С. 20.
27. Дроздов И.А. Кондоминиумы в современной России // Правоведение. 1998. № 4. С. 146.
28. Фогель В.А. Особенности осуществления права общей долевой собственности на общее имущество многоквартирного дома // Нотариус. 2004. № 1 (45). С. 14–15.
29. Маликова И.П. Порядок учета жилищного фонда обслуживающими организациями // ЖКХ. Ч. 1. 2004. № 10. С. 11.
30. Иоффе О.С. Обязательственное право. М.: Юрид. лит., 1975. С. 37.
31. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве. М.: Юрист, 2006.

Статья представлена научной редакцией «Право» 21 февраля 2009 г.