

ПРОБЛЕМЫ ТОВАРИЩЕСТВА СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ В НОВОМ ЖИЛИЩНОМ КОДЕКСЕ РФ

Михайлов В.К.¹

Издревле человек для своей защиты и организации быта сооружал жилище и самостоятельно осуществлял уход за ним. До возникновения жилых многоэтажных домов, особых проблем, связанных с управлением домами, не возникало, каждый собственник владел своей недвижимостью и содержал ее.

К началу 20-го века в Европе рост городского населения и развитие строительных технологий привели к тому, что выгоднее стало строить благоустроенные многоквартирные дома. Эти дома состояли из отдельных помещений, предназначенных для постоянного проживания (квартир) и мест общего пользования.

С возникновением общих помещений в жилых домах встал вопрос о невозможности реализации прав собственника без учета интересов и мнения соседа. В частности, при осуществлении имущественного оборота жилых помещений в многоквартирных домах в качестве самостоятельных объектов прав собственности надо было каким-то образом решать юридическую судьбу прочего имущества в здании, в пользовании которых нуждаются все собственники.

Эффективным решением данной проблемы стал **кондоминиум**².

Кондоминиум — правовой режим единого комплекса недвижимого имущества (включает в себя здание и земельный участок под ним), складывающийся на основе отношений общей долевой собственности на часть имущества.

В России проблема, связанная с регулированием отношений собственников в многоквартирных домах, появилась сравнительно недавно. Достаточно сказать, что первый Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» был датирован 24 декабря 1990 г.³ В нем было закреплено право граждан иметь в собственности недвижимость, в том числе и квартиры (ст. 10). Прежде (в советский период), как известно, подобной проблемы не существовало, поскольку после революции 1917 года крупные здания в городах в результате национализации оказались в собственности государства, и, соответственно,

оно само осуществляло управление всем жилым фондом страны.

В начале 90-х была разработана и утверждена Указом Президента РФ Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства, в которой впервые предлагалось решать коммунальные проблемы через механизм объединения жильцов. Продолжением явилось закрепление в Законе №1541-1 от 04 июля 1991 года «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» право граждан на получение в собственность занимаемых квартир и возможность образования ими в многоквартирном доме товарищества собственников жилья (ТСЖ), в целях обслуживания и ремонта приватизированных квартир.

В 1996 году был принят специальный Федеральный закон «О товариществах собственников жилья», которым была сделана попытка отрегулировать отношения соседей-собственников между собой, а также муниципалитетом и государством в целом. Он впервые законодательно определил термины «кондоминиум», «товарищество собственников жилья», его цели и задачи. В соответствии именно с этим Законом создавались

первые в России товарищества собственников жилья и кондоминиумы. Иными словами, при передаче отдельных квартир в многоквартирных домах в собственность лицу, он получал в общую долевую собственность места общего пользования (лестничные клетки, внутридомовые инженерные коммуникации, чердаки и крыши, подвалы, земельные участки и т.п.).

Данный Закон в период своего действия постоянно подвергался критике, ему вменялось множество существенных недостатков. Как отмечал С.А. Степанов: «Практика создания кондоминиума как единого комплекса недвижимого имущества пока не выработалась, поскольку законодательство несогласованно регулирует порядок создания и особенности данной недвижимости»⁴.

Исходя из этого, а также с учетом неутешительных результатов девятилетнего функционирования этого Закона⁵, законодатели признали его утратившим силу,

Кондоминиум — правовой режим единого комплекса недвижимого имущества (включает в себя здание и земельный участок под ним), складывающийся на основе отношений общей долевой собственности на часть имущества.

¹ Михайлов Виктор Камоевич — специалист-эксперт Организованно-аналитического управления, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 2 класса.

² Термин «condominium» в переводе с латинского означает «общая собственность» / Бартошек М. «Римское право» (понятие, термины, определения).

³ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР, 1990, № 30, ст. 416.

⁴ Степанов С.А. Недвижимое имущество в гражданском праве. — М.: Статут, 2004. — С. 88.

⁵ Из выступления на пресс-конференции от 01.06.2005 г. О.В. Долгушиной — зам. руководителя Департамента жилищной политики и жилищного фонда г. Москвы: «в Москве на июнь 2005 г. было зарегистрировано всего 1,5 тыс. ТСЖ, что составляет 0,1% жилищного фонда города».

а все положения, касающиеся жилищного самоуправления в многоквартирных домах, преобразовали и систематизировали в Жилищном кодексе Российской Федерации¹ (ЖК РФ).

Новый Жилищный кодекс далеко не совершенен, о чем говорят и сами его разработчики². Он, как и любой другой нормативно-правовой акт, регулирующий подобного рода сложные правоотношения, в процессе применения будет изменяться и дополняться.

Наша же цель состоит в том, чтобы, проанализировав нормы ЖК РФ, регламентирующие правоотношения в области ТСЖ, с учетом мнений ведущих теоретиков и практиков, предложить наиболее эффективные меры для минимизации правоприменительных проблем и изменения законодательства в сторону большей демократизации и гуманизации.

С принятием нового Жилищного кодекса Российской Федерации кардинально был изменен порядок управления многоквартирными домами. Данное изменение базируется на положение статьи 210 Гражданского кодекса РФ, которое предусматривает обязанность собственника нести все бремя содержания принадлежащего ему имущества.

Согласно пункту 2 статьи 161 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из следующих способов управления многоквартирным домом:

1) непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;

2) управление товариществом собственников жилья либо, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;

3) управление управляющей организацией.

Общепринятым является мнение, что наиболее эффективным способом из названных в указанной статье является управление через товарищество собственников жилья.

ТСЖ представляет собой некоммерческую организацию, созданную в результате объединения собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в нем (кондоминиумом), т.е. обеспечения качественной эксплуатации этого комплекса, а также владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом.

Мы попытаемся выделить основные преимущества ТСЖ над другими способами управления, предусмотренными законодательством:

1) При создании ТСЖ ему переходит право на получение средств, выплачиваемых домовладельцами за пользование помещениями, бюджетных дотаций на содержание жилищного фонда, арендной платы за нежилые помещения. Появляется возможность привлечения дополнительных источников финансирования (получение кредита в банке, сдача части фасада здания под рекламу и т.п.). Более того, у товарищества законодательно закреплено преимущественное право использования или выкупа свободных от обязательств нежилых помещений, являющихся собственностью государства, его субъекта или муниципального образования.

2) ТСЖ вправе выбирать, самостоятельно управлять своим имуществом или привлекать специалистов — управляющую компанию, и осуществлять контроль над ней.

3) В случае ненадлежащего качества предоставляемых услуг (уборка территорий, лестничных площадок, вывоз мусора, работы по обслуживанию и ремонту инженерно-технического оборудования дома, охрана и др.) ТСЖ вправе заменить как организацию, с которой заключен договор обслуживания, так и потребовать замены сотрудника недобросовестно выполняющего работу.

4) ТСЖ само принимает решение о проведении капитального ремонта в доме и определяет очередность проводимых работ. Оно определяет также очередность работ по благоустройству дома и придомовой территории, по новым застройкам, охране и т.п.

5) Каждый из членов ТСЖ имеет право осуществлять контроль за расходованием средств товарищества (платежи населения и государственная поддержка). В ТСЖ в этих целях действует также ревизионная комиссия.

6) Члены ТСЖ сами принимают решение, какое соотношение в цене и качестве предоставляемых услуг для них является оптимальным.

7) В ТСЖ создаются условия для более экономичного расходования воды, тепла, электроэнергии за счет установки приборов индивидуального учета и регулирования. Кроме того, комплекс ресурсосберегающих мероприятий, про-

водимых ТСЖ, позволяют также значительно уменьшить общий объем потребления ресурсов за счет предотвращения неоправданных расходов.

8) В ТСЖ жильцы бережнее относятся к местам общего пользования, так как бремя содержания лежит на них самих. Как следствие, уменьшается стоимость содержания дома и повышается рыночная стоимость квартир.

В конечном итоге, что немаловажно, данная форма управления объединяет жильцов дома — членов ТСЖ, их взаимоотношения переходят на качественно новый, более цивилизованный уровень, возникает необходимость прислушиваться к мнению соседа и с учетом интересов друг друга находить компромиссы, что в большинстве случаев создает благоприятную атмосферу в доме.

Но для достижения высокой эффективности в управлении товариществом необходимо законодательно исключить всякую возможность для злоупотреблений, как извне, так и изнутри товарищества.

Так, в пункте 3 статьи 45 ЖК РФ говорится: «общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме правомочно (имеет кворум), если в нем приняли участие собственники помещений в данном доме или их представители, обладающие более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов. При отсутствии кворума для проведения годового общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме должно быть проведено повторное общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме». Такая норма в данной формулировке приводит к неоднозначному пониманию, т.е. получается, что на повторном собрании (при отсутствии кворума в первый раз) нет необходимости обеспечения кворума. Следовательно,

Но для достижения высокой эффективности в управлении товариществом необходимо законодательно исключить всякую возможность для злоупотреблений, как извне, так и изнутри товарищества.

¹ Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (введен в действие с 1 марта 2005 года).

² Жилье для всех. И для каждого. Интервью с П.В. Крашенинниковым «Российская газета», от 17 марта 2005 года.

решение может быть принято, если за него проголосуют более половины из фактически присутствующих членов.

На практике эта норма реализуется в каждом ТСЖ по своему усмотрению, что является недопустимым. Для разрешения этого вопроса необходимо дополнить данный пункт словами: «с обеспечением кворума».

Не достаточно полной представляется и содержание статьи 47, которая предусматривает возможность заочного голосования членов общего собрания в ТСЖ. Проведение собрания собственников в форме заочного голосования исключает необходимость совместного присутствия собственников помещений, а также обсуждение вопросов повестки дня и принятие по ним решений. Собственникам достаточно представить письменные решения по вопросам, внесенным в повестку дня для голосования. Очевидно, что не все вопросы по управлению жилищным комплексом могут быть предметом заочного голосования. Следовательно, возникает необходимость законодательно уточнить круг вопросов заочного голосования, либо переложить это уточнение на самих членов ТСЖ, обязав указать их в Уставе.

Согласно статье 136, решение о создании ТСЖ принимается собственниками помещений на их общем собрании, если за него проголосовали собственники помещений, обладающие более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа. В силу же статьи 146 решения общего собрания членов ТСЖ принимаются большинством голосов от общего числа голосов присутствующих на общем собрании членов товарищества или их представителей. А Общее собрание членов ТСЖ правомочно, если на нем присутствуют более половины членов товарищества или их представителей. Следовательно, после несложных арифметических подсчетов становится ясно, что для принятия решения по обсуждаемому вопросу на общем собрании членов ТСЖ достаточно приблизительно 12,5% + 1 голос собственников помещений в многоквартирном доме. Справедливо ли, что это решение будет распространяться на всех проживающих в доме?

Безусловно, предусмотренные в законе проценты нуждаются в пересмотре.

Не выделяется своей четкостью и формулировка пункта 3 статьи 137, который устанавливает, что в случае неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме своих обязанностей по участию в общих расходах товарищество собственников жилья в судебном порядке вправе потребовать принудительного возмещения обязательных платежей и взносов. Данная норма, по нашему мнению, создает возможность для ущемления прав и законных интересов собственников помещений (не членов ТСЖ) недобросовестными руководителями ТСЖ, так как законодатель, не дав определение «обязательным платежам и взносам», наделил ТСЖ правом взыскивать их в судебном порядке. Получается, что ТСЖ позволено самому определять, какой из платежей и взносов считать обязательным. Не трудно предположить, что для ТСЖ, с их точки зрения, все платежи являются обязательными.

Подобная недосказанность имела место и в ФЗ «О товариществах собственников жилья». В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации (далее КС РФ) своим Постановлением от 3 апреля 1998 года № 10-П установил, что отказ части домовладельцев от вступления в члены товарищества собственников жилья не освобож-

дает их от участия в несении необходимых расходов, связанных с управлением кондоминиумом в целях его содержания и эксплуатации. А определение необходимых расходов, связанных с управлением, содержанием и эксплуатацией кондоминиумом, должно производиться в порядке достижения общего согласия всех домовладельцев, а споры по данным вопросам – разрешаться в судебном порядке (п.5).

Определение КС РФ не решило имеющиеся проблемы, оно просто подсказало гражданам, что в случае отсутствия согласия надо обращаться в суд. Поэтому вполне логично выглядит замечание И.А. Дроздова: «На практике общего согласия можно достичь лишь в единичных случаях. В противном случае сотни тысяч домовладельцев бросятся в судебном порядке выяснять размер необходимых расходов. К тому же судам при урегулировании подобных споров придется решать вопросы не столько права, сколько целесообразности. Как следствие, потребуются проведение многочисленных экспертиз, которые не только удорожат процесс, но и удлинит сроки рассмотрения дел»¹.

С учетом изложенного, возникает объективная необходимость для законодательного определения понятия «обязательных платежей».

Как уже отмечалось, в период действия ФЗ «О товариществах собственников жилья» собственники квартир особой активности в деле создания ТСЖ не проявляли. Основная же часть из этих ТСЖ создавалась, в соответствии со статьей 48 указанного Закона, в домах в период строительства. Согласно этой статье, товарищество во вновь создаваемом кондоминиуме может быть образовано заказчиком, застройщиком или иным физическим или юридическим лицом, включая органы государственной власти или органы местного самоуправления, или группой лиц, действующих совместно, которые имеют или будут иметь право собственности на вновь создаваемое имущество.

На первый взгляд такое положение работает в интересах домовладельцев. Однако на практике создание ТСЖ в строящихся домах приводило к многочисленным злоупотреблениям со стороны заказчика, застройщика или вообще любых людей (в количестве 2 и более человек), которые вправе были создать ТСЖ. Они назначали себя управленцами дома в ими же созданном товариществе (с установленными ими же расценками), и каждый покупатель квартиры в этом доме автоматически обязан был безоговорочно принять их условия, а также, что немало важно, он был обречен на управление домом через уже созданное товарищество.

После принятия нового Жилищного кодекса РФ многое изменилось. В силу статьи 139 в строящихся многоквартирных домах товарищество собственников жилья может быть создано лицами, которым будет принадлежать право собственности на помещения в таких домах. Решение о создании товарищества собственников жилья в строящихся многоквартирных домах принимается на общем собрании указанных в части 1 настоящей статьи лиц, которое проводится в порядке, установленном статьями 45–48 настоящего Кодекса.

По сути, законодатель сузил круг лиц, имеющих право создавать ТСЖ, передав его будущим собственникам. Безусловно, это очень позитивное решение, однако оно не решило многие правовые проблемы. Более того, существование такой нормы приводит к целому ряду противо-

¹ Дроздов И.А. / Гражданско-правовые проблемы обслуживания жилых помещений. – М., 2002.

речий. Для наглядности вернемся к основным признакам ТСЖ — это, во-первых, объединение собственников помещений в многоквартирном доме, во-вторых, объединение для совместного управления комплексом недвижимого имущества. Исходя из этого, следует, что обязательным условием для создания ТСЖ является факт наличия у членов права собственности (право владения, пользования, распоряжения) на помещения в многоквартирном доме. Что в случае, предусмотренном ст. 139 (создание ТСЖ в домах в период строительства) отсутствует. В данном случае лица, которым в будущем будут принадлежать права собственности на квартиры, являющиеся всего лишь участниками долевого строительства. В связи с этим хотелось бы смоделировать и дать оценку аналогичной ситуации, когда лицо, имеющее намерение приобрести квартиру у другого лица, даже внесшее часть суммы, станет членом ТСЖ и будет принимать активное участие в управлении домом. Думается, что такой подход неприемлем.

Как отмечалось выше, согласно ЖК РФ, ТСЖ создается с целью совместного управления **комплексом недвижимого имущества** (кондоминиума). Следовательно, в случае с созданием ТСЖ в строящихся многоквартирных домах отсутствует сама цель создания, а также предмет управления — кондоминиум. В таком случае возникает вопрос: для чего же на этом этапе создается ТСЖ? Некоторые специалисты, основываясь на результатах проведенных экспериментов, утверждают: «... — ТСЖ в доме было создано, когда тот еще не показался из земли, на стадии котлована. Но активность жильцов проявилось уже на этом этапе. Члены правления товарищества принимают у строителей работу по каждому этапу, требуют качественного выполнения всех операций. Если необходимо приглашают проектировщиков, вносят изменения в чертежи»¹.

Разумеется, можно было бы согласиться с этими доводами, если бы не принятый 30 декабря 2004 года Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № 214-ФЗ², норма которого предусматривает гарантии качества объекта долевого строительства, передаваемого застройщиком участнику долевого строительства. Качество должно соответствовать условиям договора либо, при отсутствии или неполноте условий такого договора, требованиям технических регламентов, проектной документации и градостроительных регламентов, а также иным обязательным требованиям (ст.7). А государственное регулирование, контроль и надзор в этой области осуществляются специальным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ст.23). Данный Закон наделяет уполномоченный орган широкими полномочиями, вплоть до права обращения в арбитражный суд с заявлением о ликвидации застройщика.

В случае же нарушения застройщиком прав и законных интересов участников долевого строительства, в интересах последних уполномоченный государственный орган вправе обратиться в суд (пп.8 п.2 ст.23). Кро-

ме того, участник долевого строительства сам вправе обратиться в суд, если застройщик допустил нарушения установленных Законом требований к проектной документации. В связи с этим деятельность ТСЖ в строящихся многоквартирных домах является ни чем иным как подменой компетенции органа указанного в статье 23, или же наоборот, поощряя создание ТСЖ в строящихся домах, государство в лице уполномоченного органа хочет переложить ответственность на товарищество, в случае ненадлежащего выполнения застройщиком своих обязанностей.

Все сказанное в достаточной мере подтверждает целесообразность отмены нормы, допускающей создание товарищества собственников жилья до **сдачи дома в эксплуатацию**.

На практике основная часть злоупотреблений в ТСЖ происходят в финансовой сфере, и, как правило, совершаются они со стороны руководителей товарищества (правления). Для качественного функционирования ТСЖ в осуществлении управления комплексом недвижимого имущества необходимы меры, сводящие на нет возможность таких злоупотреблений. С учетом этого, можно предложить изменение в статью 150 ЖК РФ, предусматривающую право общего собрания членов товарищества избирать ревизионную комиссию (ревизора). Ревизионная комиссия является органом внутреннего контроля за финансовой деятельностью товарищества. Наличие ее в ТСЖ, где ошибки и оплошности правления ущемляют права и интересы большого круга лиц, считаем обязательным. Между тем, не все товарищества могут позволить себе ревизионную комиссию, в связи с малочисленностью квартир и собственников. Поэтому, по аналогии с ФЗ «Об ООО»³, предлагаем статью 150 ЖК дополнить следующим пунктом: «В товариществах собственников жилья имеющих более пятнадцати членов, образование ревизионной комиссии (избрание ревизора) товарищества является обязательным».

В целях же упреждения противоправных деяний недобросовестных членов правления ТСЖ, нарушающих права и законные интересы собственников помещений в многоквартирном доме, в КоАП⁴ необходимо предусмотреть норму о привлечении их к административной ответственности.

В заключении отметим, что, передав управление жильем гражданам, ошибочно было бы думать, будто государство полностью снимает с себя ответственность за состояние дел в этой сфере. На государстве по-прежнему лежит обязанность регулирования, контроля и оказания помощи в содержании жилищного фонда.

Бесспорно, все сказанное не является тем исчерпывающим перечнем недостатков Жилищного кодекса Российской Федерации, исправив которые мы получим безукоризненную модель управления в жилищной сфере, устраивающую и граждан, активно участвующих в этом, и государство, пассивно наблюдающее за процессом. Однако, представляя данную работу, мы надеемся привлечь должное внимание как компетентных государственных органов, так и общества в целом на отдельные проблемы, связанные со становлением ТСЖ в России.

¹ Глан И. «ТСЖ в новостройке» / Квартирный ряд / № 17 (536) от 28 апреля 2005 года.

² «Российская газета», № 292 от 31.12.2004.

³ Статья 32 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 08.02.1998 г. № 14-ФЗ (ред. от 29.12.2004), «Собрание законодательства РФ», 16.02.1998, № 7, ст. 785.

⁴ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ, «Российская газета», № 256, 31.12.2001.