

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра гражданского права и процесса

**Современные тенденции и перспективы развития форм управления
многоквартирными домами**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 262 группы
направления 40.04.01– Юриспруденция
юридического факультета
Овчуховой Ольги Юрьевны

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

Должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Целовальников А.Б.

инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

к.ю.н., доцент

должность, уч. степень, уч. звание

дата, подпись

Тогузаева Е.Н.

инициалы, фамилия

Саратов 2016

Проводимая реформа российского права, захватывающая самые разнообразные его аспекты, затронула и жилищное право. В частности, значительному изменению подверглась система управления многоквартирными домами (далее — МКД).

Актуальность работы заключается в том, что в последнее десятилетие участились случаи нарушений прав граждан в области взаимодействия с лицами, осуществляющими управление МКД. Это выразилось в финансовых махинациях, злоупотреблении правами и неосновательном обогащении недобросовестных лиц, в возрастающем уровне коррупции. В каждом способе управления, закрепленном в Жилищном Кодексе РФ (далее – ЖК РФ)¹, есть индивидуальная совокупность проблем, определенная их особым правовым статусом. Необходимо подчеркнуть не только актуальность, но и перспективность исследуемого направления, так как массив проблем настолько велик, что законодатель просто не успевает выработать наиболее эффективную стратегию их разрешения. Следует отметить, что научная литература также не в состоянии в полной мере осветить все современные тенденции развития форм управления МКД, что свидетельствует о новизне настоящего исследования. Особая социальная значимость проблем в указанной сфере, недостаточность теоретических разработок ряда важнейших вопросов, затруднения в правоприменении предопределили выбор темы исследования.

Объектом исследования являются правоотношения, которые возникают, развиваются и прекращаются в связи с применением различных форм управления МКД. **Предмет исследования** – совокупность имеющихся правовых норм, научные и теоретические наработки в этой области и зарубежный опыт.

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 31.01.2016 г.) // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

Целью исследования является определение сущности, общих и особенных характеристик правового регулирования и практического функционирования различных форм управления МКД и выработка на этой основе конкретных предложений по совершенствованию законодательства. Для достижения указанной цели необходимо решить **ряд задач**:

1. проследить эволюцию норм, регламентирующих формы управления МКД;
2. изучить правовую сущность и понятие форм управления МКД, в том числе сформулировать определение управления МКД;
3. рассмотреть особенности управления при непосредственном управлении (далее — НУ);
4. исследовать особенности управления посредством жилищных и жилищно-строительных кооперативов (далее – ЖиЖСК) и товариществ собственников жилья (далее – ТСЖ);
5. определить особенности управления управляющими организациями (далее – УО);
6. выявить проблемы и перспективы правового регулирования взаимодействия участников этих правоотношений.

Методологическую основу исследования составил метод материалистической диалектики, позволяющий учитывать взаимосвязь и взаимообусловленность явлений. Также применялись как общенаучные и частнонаучные (анализ, синтез, системный, исторический, социально-правой методы и другие), так и частноправовые методы (формально-юридический и сравнительно-правовой).

Нормативная и эмпирическая база исследования. Нормативную основу работы составили, прежде всего, ЖК РФ, Гражданский кодекс РФ² (далее - ГК РФ) и иные правовые акты Российской Федерации, а также акты

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016 г.) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. ст. 3301.

субъектов Российской Федерации. Кроме того, исследование базируется на современной практике Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов разных уровней.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость определяется тем, что содержит решение важных правовых проблем, направлена на повышение эффективности деятельности лиц, осуществляющих управление МКД. Изложенные предложения призваны внести вклад в науку жилищного права, восполняя пробел в понимании деятельности по управлению МКД, содержат предложения по изменению и дополнению действующих норм жилищного законодательства. Практическая значимость состоит в том, что они способствуют совершенствованию норм права в сфере управления МКД, стабилизации и унификации практики применения жилищного законодательства.

На защиту выносятся следующие основные положения, отражающие научную новизну проведенного исследования:

1. Выдвинуто авторское доктринальное определение понятия «управление МКД» — согласованная и упорядоченная система действий, связанная с самостоятельным осуществлением прав и исполнением обязанностей собственниками помещений в МКД и (или) лицами, созданными или привлеченными ими, и направленная на достижение целей, указанных в части 1 статьи 161 ЖК РФ.

2. Обосновано, что управление МКД состоит из следующих элементов:

А) Субъект управления – собственники помещений, а также иные лица, создаваемые или привлекаемые для управления;

Б) Объект управления — общее имущество МКД и действия по предоставлению коммунальных и жилищных услуг собственникам жилых и нежилых помещений. МКД — индивидуально-определенное отдельно стоящее здание, предназначенное для постоянного проживания граждан, состоящее из

жилых и нежилых помещений, принадлежащих разным собственникам, а также общего имущества, предназначенного для обеспечения нужд собственников и принадлежащего всем собственникам на праве общей долевой собственности;

В) Цели управления МКД закреплены в части 1 статьи 161 ЖК РФ;

Г) Содержание управления МКД — система действий, направленная на достижение целей, указанных в части 1 статьи 161 ЖК РФ.

3. Несмотря на большую относительно других форм управления прозрачность в деятельности, из-за недостатка правового регулирования, пассивной жизненной позиции граждан, сложности самого процесса управления, который требует профессионализма, НУ как форма управления МКД является самой неэффективной из всех имеющихся.

4. Правовое регулирование ЖиЖСК в основном заключено в регламентации двух аспектов: деятельность по созданию (строительству, реконструкции) МКД и деятельность по управлению им. По большей части имеющиеся правовые нормы направлены на конкретизацию общественных отношений, связанных с первым аспектом. Освещению деятельности ЖиЖСК как формы управления МКД уделено меньшее количество внимания, из чего вытекает необходимость реформирования правового регулирования второго аспекта и приведения его в соответствие с требованиями современной правовой реальности.

5. Имеющаяся тенденция в изменении законодательства о ТСЖ — унификация норм жилищного и гражданского права — на сегодняшний день характеризуется наличием множества правовых коллизий, для разрешения которых требуется внесение изменений в законодательство, предлагаемых в тексте работы.

6. В нормативно-правовых актах понятие «управляющая организация» используется в «широком» смысле, как любое лицо, осуществляющее управление МКД (ТСЖ, ЖиЖСК, УО) и в «узком» смысле — субъект договора

управления МКД. На практике такая двойственность толкования разрешилась, когда в качестве УО стали регистрироваться юридические лица, которые включали в свое название термин «управляющая компания».

7. Договор управления МКД является самостоятельным видом договора. Законодатель выделил регулирование договора управления МКД в отдельную статью ЖК РФ и не дал никаких указаний на применение к договору норм ГК РФ об отдельных договорах, определив его понятие и существенные условия. Следовательно, воля законодателя не была направлена на установление договора управления как разновидности какого-либо существующего договора.

8. Следует отметить, что действующее законодательство, регулирующее сферу управления МКД, нельзя назвать сформировавшимся: оно сравнительно незначительно по объему нормативных предписаний, недостаточно последовательно, а потому нуждается в существенных дополнениях, уточнениях и корректировках, предложенных в тексте настоящей работы. Таблица всех представленных в тексте магистерской работы изменений представлена в Приложении № 1.

Структура исследования обусловлена поставленными целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, содержащих 5 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения № 1 «Таблица предложенных изменений в законодательство».

Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяются теоретические и методологические основы, цель, задачи, объект и предмет исследования, отмечаются научная новизна и практическая значимость работы, излагаются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и структуре работы.

Глава первая «Общая характеристика форм управления многоквартирными домами» содержит в себе анализ исторического развития законодательства, регламентирующего существование и деятельность форм управления МКД в России, а также раскрывает само понятие «управление МКД», его содержание и сущность на современном этапе.

Первый параграф первой главы **«Эволюция норм, регламентирующих формы управления многоквартирными домами»** посвящен изучению особенностей правового регулирования на разных этапах исторического развития. Жилище как элемент материального бытия человека прошло долгое становление. Проанализировав эволюцию норм, регламентирующих формы управления МКД, можно выделить три ее основных этапа:

I этап — (1649 г. — 1917 г.): нет прямого законодательного регулирования, управление домом оставлено собственнику частного дома, который самостоятельно осуществлял эксплуатацию и ремонт своего жилища;

II этап — советский и постперестроечный период (1917 г. — до 1 марта 2005 г. — вступление в силу ЖК РФ): массовая застройка МКД, государственное управление довлеет над общественным, активное развитие жилищной кооперации, однако законодательство излишне разнообразно, часты внутренние противоречия;

III этап — современный период (с 1 марта 2005 г. — по настоящее время): систематизация законодательства, выделение конкретных форм управления МКД, преобладание общественного управления над государственным, дальнейшее развитие жилищного законодательства.

Во втором параграфе первой главы **«Правовая сущность и понятие форм управления многоквартирными домами»** отмечается, что место жительства — это одна из основных правовых характеристик гражданина, а вопросы, решаемые в жилищно-коммунальной сфере организациями, осуществляющими управление МКД, входят в число основных вопросов

местного значения, поэтому вполне допустимо рассматривать это в качестве формы участия граждан в осуществлении народовластия.

Автором проанализировано управление МКД как правовое явление, выявлено, что оно состоит из нескольких элементов:

1) Субъект управления – собственники помещений, а также иные лица, создаваемые или привлекаемые для управления. Проведенный анализ законодательства доказывает, что понятие «субъект управления» шире понятия «исполнитель жилищно-коммунальных услуг»;

2) Объект управления — общее имущество МКД и действия по предоставлению коммунальных и жилищных услуг собственникам жилых и нежилых помещений. Автором предлагается следующее определение МКД: индивидуально-определенное отдельно стоящее здание, предназначенное для постоянного проживания граждан, состоящее из жилых и нежилых помещений, принадлежащих разным собственникам, и общего имущества, предназначенного для обеспечения нужд собственников и принадлежащего всем собственникам на праве общей долевой собственности;

3) Цели управления МКД закреплены в части 1 статьи 161 ЖК РФ;

4) Содержание управления МКД - система действий, направленная на достижение целей, указанных в части 1 статьи 161 ЖК РФ. Можно отметить, что косвенно содержание раскрывается в разделе VII ЖК РФ «Плата за жилое помещение и коммунальные услуги».

Автором предлагается доктринальная дефиниция термина «управление МКД», который может быть определен как согласованная и упорядоченная система действий, связанная с самостоятельным осуществлением прав и исполнением обязанностей собственниками помещений в МКД и (или) лицами, созданными или привлеченными ими, и направленная на достижение целей, указанных в части 1 статьи 161 ЖК РФ.

Во второй главе **«Современные тенденции функционирования форм управления многоквартирными домами»** анализируются правовое положение конкретных форм управления МКД и имеющиеся коллизии в их правовом регулировании, проводится сравнительный анализ с аналогичным зарубежным законодательством.

В первом параграфе второй главы **«Актуальные проблемы управления домами при непосредственном управлении»** выявлена основная особенность, как и основная трудность реализации НУ, которая состоит в том, что возможны два варианта управления: либо прямым путем, когда собственники без привлечения сторонней организации, а также образования специального юридического лица осуществляют свои права в отношении общего имущества МКД, а также исполняют определенные обязанности, либо косвенным путем, когда каждый сосособственник, не утрачивая весь комплекс своих прав и обязанностей в отношении общего имущества МКД, на общем собрании собственников выбирает представителей из их числа, уполномоченных действовать от имени всех и представлять их интересы.

Для большей эффективности деятельности НУ был введен дополнительный орган представителей собственников помещений — совет МКД, призванный защищать их интересы. Не меняя систему способов управления, законодатель вводит новый институт управления — совет МКД, который не включен в число способов управления, но закреплен в качестве обязательно образуемой структуры при выборе собственниками МКД такого способа, как управление домом НУ или УО. Таким образом, совет МКД — то звено, без которого (по смыслу нововведений в ЖК РФ) не может возникнуть управление домом УО, так как в соответствии с положениями части 1 и 2 статьи 161.1 ЖК РФ собственники обязаны созвать общее собрание по данному вопросу, в противном случае это сделает орган местного самоуправления.

Во втором параграфе «**Актуальные проблемы управления домами жилищными, жилищно-строительными кооперативами и товариществами собственников жилья**» исследованы правовые статусы ЖЖСК и ТСЖ. Установлено, что правовое регулирование ЖЖСК заключено в регламентации двух аспектов: деятельность по созданию (строительству, реконструкции) МКД и деятельность по управлению им. По большей части имеющиеся правовые нормы направлены на конкретизацию общественных отношений, связанных с первым аспектом. Освещению деятельности ЖЖСК как формы управления МКД уделено меньшее количество внимания. К сожалению, большинство правовых проблем, имеющих в отношении такого аспекта ЖЖСК, как управление МКД, не поддаются разрешению в рамках имеющегося правового поля. Поэтому необходимо коренное реформирование института ЖЖСК с учетом обоих аспектов его деятельности, требуется системная переработка основ самой концепции ЖЖСК на основании изменений, предложенных в работе.

Автором отмечается, что, несмотря на достаточно подробное правовое регулирование, законодатель уделяет значительное внимание совершенствованию правового статуса ТСЖ. Однако при систематическом формально-юридическом анализе положений жилищного и гражданского становятся очевидны правовые коллизии, которые возникают в процессе унификации правовых норм, касающиеся соотношения ТСЖ и ТСН.

Сравнивая ЖЖСК и ТСЖ, автор отмечает, что, несмотря на то, что законодатель, перечисляя формы управления МКД, указывает их в одном пункте, это две разные формы, обладающие самостоятельными дефинициями и существенными характеристиками. И хотя их методы и процесс управления довольно схожи, имеются также и различия, которые обосновывают необходимость проведения терминологических границ.

В третьем параграфе главы второй **«Актуальные проблемы управления домами управляющими организациями»**, сопоставляя зарубежный опыт функционирования УО с отечественным, автор отмечает, что в России такая управленческая деятельность неотделима от деятельности по содержанию общего имущества и предоставлению коммунальных услуг. В правовом аспекте российская УО отвечает перед собственниками помещений за предоставление всего комплекса услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в МКД и коммунальных услуг.

В нормативно-правовых актах понятие «управляющая организация» используется в «широком» смысле, как любое лицо, осуществляющее управление МКД (ТСЖ, ЖИЖСК, УО) и в «узком» смысле – субъект договора управления МКД. На практике такая двойственность толкования разрешилась сама собой, когда в качестве УО стали регистрироваться юридические лица, которые включают в свое название термин «управляющая компания», что противозаконным не является.

Автором обосновывается, что договор управления МКД является самостоятельным видом договора. Законодатель выделил регулирование договора управления МКД в отдельную статью ЖК РФ и не дал никаких указаний на применение к договору норм ГК РФ об отдельных договорах, определив его понятие и существенные условия. Следовательно, воля законодателя не была направлена на установление договора управления как разновидности какого-либо существующего договора.

Глава третья **«Проблемы и перспективы правового регулирования взаимодействия лиц, управляющих многоквартирными домами и иных участников правоотношений, связанных с таким управлением»** посвящена анализу обеспечения реализации жилищных прав, для которых существенное значение имеет не только их нормативное закрепление, но и обеспечение их защиты, а также создание системы соответствующих правовых гарантий.

Автор приходит к выводу, что из всех закрепленных законом форм парламентского контроля в области ЖКХ наиболее эффективными являются парламентские слушания. Одним из аспектов системы гарантий соблюдения жилищных прав граждан является осуществление парламентского контроля в сфере ЖКХ.

В настоящее время имеется богатая судебная практика разрешения самых различных споров с участием лиц, осуществляющих управление МКД, с их контрагентами, органами власти, собственниками помещений МКД, а также другими «управленцами». Она во многом способствует единообразному толкованию норм жилищного права. Определенную помощь в разрешении подобных споров может оказать медиация. Однако, к сожалению, пока при возникновении конфликтов процедура медиации в Саратовской области не пользуется повышенным спросом, хотя есть регионы, где такая практика в ЖКХ существует уже не первый год. Это, например, Свердловская, Иркутская области. Причина – не только в низкой осведомленности граждан о возможности решить спор мирным путем, а еще и в непонимании цели и результата примирительных процедур.

По большей части действующее законодательство нельзя назвать сформировавшимся: оно сравнительно незначительно по объему нормативных предписаний, недостаточно последовательно, а потому нуждается в существенном дополнении, уточнении и корректировке. Таблица всех предлагаемых в магистерской работе изменений представлена в Приложении № 1.

В заключении подводятся итоги магистерского исследования, обобщаются полученные результаты, а в **Приложении № 1** содержатся предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Таким образом, несмотря на длительную историю развития, активное современное совершенствование законодательного регулирования, обширную

судебную практику, а также значительное развитие научно-методического обеспечения деятельности по управлению МКД, нельзя сказать, что этот институт полностью сформировался. Остается еще не мало теоретических и практических вопросов, по которым ведутся дискуссии и разрешение которых будет способствовать дальнейшей гармонизации действующего жилищного законодательства.

По теме исследования у автора имеются следующие публикации:

1. Овчухова О.Ю. Актуальные проблемы парламентского контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Парламентаризм в современном мире: теория и практика: Материалы студенческих и магистерских круглых столов в рамках VII Международного Конституционного форума, посвященного 10-летию юридического факультета Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского (11 декабря 2015 г., Саратов). Часть 2: сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник». 2016. С. 96-100;
2. Овчухова О.Ю. Актуальные проблемы правовой сущности договоров управления многоквартирными домами // Тенденции развития правовой науки: сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа: Аэтерна, 2015. С. 53-56;
3. Овчухова О.Ю. Актуальные проблемы функционирования советов многоквартирных домов // Актуальные проблемы научных исследований XXI века: теория и практика: сборник научных трудов по материалам международной заочной научно-практической конференции. Воронеж: ФГБОУ «Воронежская государственная лесотехническая академия», 2015. С. 406-409;
4. Овчухова О.Ю. Осуществление деятельности товариществ собственников жилья и жилищно-строительных кооперативов как локальное проявление народовластия // Конституционные проблемы народовластия в современном мире: Материалы студенческого и магистерского круглых столов в рамках VI

Международного конституционного форума, посвященного 105-летию Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского. Вып. 6, часть 2: сборник научных статей. [Электронный ресурс] - Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского. 2015. С. 156-160;

5. Овчухова О.Ю. Перспективы развития защиты жилищных прав юридическими клиниками // Бесплатная юридическая помощь: законодательное регулирование и практика применения в Российской Федерации: материалы международной научно-практической конференции аспирантов, преподавателей, практических работников (Саратов, 29, 30 сентября 2015 г.). Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2015. С. 106-109;

6. Овчухова О.Ю. Современные тенденции регулирования деятельности управляющих организаций // Актуальные проблемы политического, правового и социального развития России: Материалы VIII Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (17 апреля 2015, г. Саратов). [Электронный ресурс] - Саратов: СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 2015. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см. С. 289-392;

7. Овчухова О.Ю., Портенко Н. Н. Сравнительная характеристика форм управления многоквартирными домами // Социально-экономические и правовые проблемы развития современного российского общества [Текст]: Материалы Международной студенческой научно-практической конференции 22 апреля 2015 года. Курский институт кооперации (филиал) БУКЭП. [Электронный ресурс] Курск, 2015. С. 105-109;

8. Овчухова О.Ю. Субъекты защиты жилищных прав // Прорывные научные исследования как двигатель науки: сборник статей Международной научно-практической конференции (15 декабря 2015 г., город Самара) / в 3 ч. Ч.3 - Уфа: Аэтерна, 2015. С. 189-191;

9. Овчухова О.Ю. Эволюция правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства в России // Трансгрессия социокультурного

пространства: материалы Всерос. науч. интернет-конф. Иркутск. 1–20 февр. 2015 г. / ФГБОУ ВПО «ИГУ» ; под общ. ред. О. А. Эдельштейн, О. А. Полюшкевич [Электронный ресурс] – Иркутск: Изд-во ИГУ. 2015. С. 342-346.