

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ДОГОВОРА УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМ ДОМОМ

© 2010 г. И.А. Фаршатов¹

Договор управления многоквартирным домом, имеющий цель “оказание услуг и выполнение работ по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества дома, предоставление коммунальных услуг собственникам помещений”, прежде всего, естественно, направлен на правовое регулирование отношений в названной сфере (ст. 162 Жилищного кодекса РФ), повышение качества работ, своевременное их выполнение. Вместе с тем в сочетании с другими статьями ЖК РФ (в частности, ст. 161) он (договор) ориентирует исполнителей на создание основ конкуренции через выбор способа управления многоквартирными домами (непосредственное управление, управление товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом, управление государственными подразделениями систем ЖКХ), проведение открытого конкурса по отбору управляющей организации, предоставление собственникам жилья возможности отказываться от исполнения договора управления.

Как отмечается в Указе Президента РФ “О реформе жилищно-коммунального хозяйства в РФ” от 28 апреля 1997 г. (с измен. от 27 мая 1997 г.), “переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможностей влиять на объем и качество потребляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, являются важнейшими способами реализации целей в сфере жилищно-коммунального хозяйства”².

Время, прошедшее после издания этого Указа, вступления в силу Жилищного кодекса РФ, показало не только актуальность и злободневность положений, изложенных в этих актах. Несмотря на определенные сложности и трудности в проведении организационных мероприятий, довольно жизнеспособными оказались рекомендации по выбору способа управления многоквартирными домами, созданию товариществ собственников жилья.

Очевидная неизбежность наступления конкуренции послужила важным фактором улучшения работы ряда государственных подразделений системы ЖКХ.

Активизировалась работа в областях, краях и республиках по разработке и принятию примерных, типовых договоров управления многоквартирными домами, примерных уставов о товариществах собственников жилья. Заслуживают внимания по своей нормативно-правовой природе, юридической технике примерные, типовые договоры, разработанные административными подразделениями Москвы и Санкт-Петербурга, Мордовской Республики, Пермского края, Челябинской области.

Продолжающаяся работа по изданию этих актов, практика реализации их положений, вступивших в законную силу, ставят вопросы относительно правовой природы этих договоров, в частности является ли наличие элементов административных предписаний основанием для квалификации договора управления многоквартирным домом административным договором? На основе каких, собственно, характерных признаков рассматриваемый договор можно квалифицировать как гражданско-правовое соглашение? Можно ли говорить о наличии самостоятельного договора – договора управления многоквартирным домом в системе договоров, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, и имеются ли основания к отнесению его (договора) к одному из видов соглашений по подрядным работам, обслуживанию?

Административный договор есть средство индивидуального регулирования управленческих отношений. При этом его нормативной базой являются нормы административного права. Как правило, административные договоры заключаются управленческими подразделениями относительно разграничения компетенций, организации нормотворческой деятельности, обслуживания³.

¹ Доктор юридических наук.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 18. Ст. 2131; 1997. № 22. Ст. 2568.

³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право (Учебник для студентов юридических вузов и факультетов). М., 1993. С. 132–133; см. также Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Сов. гос-во и право, 1966. №10; Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3; Демин А.В. Административный договор // Росс. юрид. журнал, 1995. № 2.

В постановлении Правительства РФ “Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных нужд и их финансировании за счет федерального бюджета”⁴ от 11 октября 2001 г. предусмотрено: “Государственный заказчик может передать часть своих функций заказчику-застройщику на основе заключенного с ним (заказчиком-застройщиком) специального соглашения (договора). И в случае передачи государственными заказчиками части своих функций заказчикам-застройщикам оплата выполненных работ (услуг) осуществляется через лицевые счета заказчиков-застройщиков”.

Соглашение государственного заказчика с заказчиком-застройщиком о передаче своих функций-полномочий (последнему) – это и есть один из случаев функционирования административного договора.

Договор управления многоквартирными домами не содержит признаков сферы действий административных актов, обладания одной из сторон властными полномочиями “власть – подчинение”. Однако в рассматриваемом договоре содержатся элементы административных предписаний. Например, “собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из способов управления многоквартирным домом”, “решение общего собрания о выборе способа управления является обязательным для всех собственников помещений” (даже для не участвующих в этом собрании), “многоквартирный дом может управляться только одной управляющей организацией” (ст. 161 ЖК РФ).

Как представляется, все эти предписания не могут являться основаниями для квалификации рассматриваемых отношений в качестве административно-правовых. Они (предписания) служат в качестве исходных, предварительных условий-предпосылок, направлены на формирование гражданско-правового соглашения по обслуживанию (оказанию услуг, выполнению работ).

Да, решение общего собрания о выборе способа управления является обязательным для всех собственников помещений. Но договор управления должен быть заключен с каждым собственником помещения и подписан сторонами согласно требованиям гражданского законодательства. При этом устанавливаются равные условия договора для всех собственников. Собственники помещений в одностороннем порядке вправе отказаться от исполнения договора управления, заключенно-

го по результатам открытого конкурса, по истечении каждого последующего года в случае, если до истечения срока действия такого договора общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме принято решение о выборе или об изменении способа управления этим домом.

Кроме сказанного выражение ст. 162 ЖК РФ “управляющая организация... за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме” свидетельствует о гражданско-правовом характере такого соглашения.

Договор обслуживания собственников дома (управления многоквартирным домом) – гражданско-правовой договор с элементами административных предписаний, выступающих в качестве исходных, предварительных условий-предпосылок.

Рассмотрим вопрос, является ли договор управления многоквартирным домом самостоятельным договором в системе соглашений, предусмотренной Гражданским кодексом РФ, и можно ли его отнести к какому-либо виду соглашений по выполнению работ или обслуживанию.

В юридической литературе появились точки зрения ученых, квалифицировавших это соглашение в качестве самостоятельного гражданско-правового договора. Один из авторов Комментария к Жилищному кодексу РФ В.Н. Симонов полагает, что “договор управления многоквартирным домом является самостоятельным договором, предусмотренным законом”⁵. Даже при наличии явных признаков соглашения “предметом данного договора является производство работ и оказание услуг по содержанию и ремонту многоквартирного дома, а также предоставление коммунальных услуг собственникам помещений в этом доме”.

Видимо, можно говорить и писать о самостоятельности этого договора, но после соответствующего анализа и обоснований о том, что соглашение не соответствует по своим элементам (предмету, субъектному составу, условиям) гражданско-правовым договорам по подрядным работам, обслуживанию и имеет признаки, явно выходящие за пределы обычных гражданско-правовых соглашений в указанных сферах.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 43. Ст. 4097 (здесь же и Положение).

⁵ Постатейный Комментарий. Жилищный кодекс Российской Федерации / Под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2005. С. 620.

Известный специалист в области жилищного законодательства В.Н. Литовкин считает, что “договор управления (многоквартирным домом) может быть отнесен к такой разновидности гражданско-правовых договоров, как договор подряда, поскольку управляющая организация выполняет в основном работы по техническому обслуживанию жилищного фонда. К этому договору следует применять общие положения о подряде (§ 1 гл. 37), поскольку иное не установлено правилами настоящего Кодекса, федеральных законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации об этом виде договора, т.е. приоритет остается за специальными нормами”⁶.

Кроме того, В.Н. Литовкин полагает, что “помимо коммунальных услуг, обеспечение которыми возложено на управляющую организацию через присоединенную сеть в жилых домах, настоящая статья (ст. 162 ЖК РФ) возлагает на нее оказание других услуг (ч. 2 и 3) коммент. статьи. Тогда нужно считать этот договор смешанным, так как в нем содержатся элементы различных договоров, и к услугам следует применять нормы договоров возмездного оказания услуг (гл. 39 ГК)”⁷.

Такая точка зрения ученого вполне обоснованна и заслуживает внимания со стороны как научных, так и практических работников. Вместе с тем, на мой взгляд, к этим выводам нужны дополнительные пояснения и конкретизирующие факторы.

В рассматриваемом договоре выделяются такие виды работ и услуг, как:

1) по подряду – наладка инженерного оборудования, работы по устранению аварийного состояния строительных конструкций, оборудования, планово-предупредительный ремонт внутридомовых сетей и др.

Причем работы, выполняемые по подряду, подразделяются на два подвида:

а) по обычному договору подряда – как изготовление вещи либо выполнение другой работы с передачей заказчику (в данном случае собственнику жилья);

б) непредвиденные работы, когда предмет подряда заранее не определен (срочный ремонт установок, оборудования в случаях поломок, аварий), требующие особой правовой регламентации в тексте договора по обслуживанию.

2) обеспечение функционирования всех инженерных систем оборудования дома (отопления,

электро-, водо-, газоснабжения, вентиляционных каналов, мусоропроводов, дымооттяжек и др.).

3) другие виды услуг (санитарное содержание придомовой территории: уборка территорий, стрижка кустарников, побелка деревьев, влажное подметание лестничных площадок и др.).

Эти работы по подрядам и предоставлению услуг являются, казалось бы, предметами разных договоров. Однако, как правило, они выполняются одной обслуживающей организацией и предусматриваются в тексте одного соглашения по обслуживанию. Так можно ли говорить, что такой договор по характеру является смешанным?

Как писал А.А. Собчак, “смешанным является договор, в котором сочетаются элементы разных договоров и который служит основанием возникновения единого обязательства, соединяющего черты договоров разного вида. Именно такое соединение в рамках единого обязательства определяет своеобразие смешанных договоров”⁸.

Есть ли в рассматриваемом соглашении элементы разных договоров? Такие элементы, как и их взаимосвязь, очевидны. Они выражаются в сочетании подрядных работ и оказании услуг в соединяющем их обязательстве – “обязательство по обслуживанию”. Одновременно в них (работах и услугах) проявляется объединение их частей в целое, т.е. интегрирование.

Поэтому договор в сфере обслуживания собственников жилых помещений в многоквартирном доме (договор управления многоквартирным домом), как представляется, должен квалифицироваться как интегрированный договор по обслуживанию смешанного вида.

Имеются ли основания для проведения сопоставительного анализа договора доверительного управления имуществом с договором управления многоквартирным домом (договором обслуживания собственников жилья)? Допустимо ли вообще рассмотрение последнего соглашения по обслуживанию в качестве особого проявления договора доверительного управления имуществом? Ведь в том и другом случаях определяющее место занимает понятие “договор управления”!

По мнению большинства ученых-цивилистов, по договору доверительного управления имуществом “собственник имущества передает доверительному управляющему часть своих правомочий (в целях их осуществления), отказавшись от их

⁶ Литовкин В.Н. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (Постатейный). М., 2006. С. 266–267.

⁷ Там же. С. 207.

⁸ Собчак А.А. Смешанные и комплексные договоры в гражданском праве // Сов. гос-во и право. 1989. № 11. С. 64.

личного осуществления на какое-то время”⁹. Естественно, при этом имущество переходит доверительному управляющему в его ведение.

Согласно договору управления многоквартирным домом (обслуживания) общее имущество многоквартирного дома на первый взгляд как бы переходит в ведение управляющей организации через выражение “в договоре... должны быть указаны: состав общего имущества многоквартирного дома, в отношении которого будет осуществляться управление...” формально; без передачи имущества в ведение управляющей организации управление невозможно.

Цели договора доверительного управления имуществом предусмотрены только в случаях, когда такое соглашение непосредственно вытекает из закона (ст. 1026 ГК РФ), т.е. договор может быть учрежден вследствие необходимости постоянного управления имуществом подопечного (ст. 38 ГК РФ) на основании завещания, в котором назначен исполнитель завещания (душеприказчик).

Анализ ст. 1012–1026 ГК РФ дает возможность определить заключение договора и в коммерческих целях: увеличение имущества, получение прибыли, обеспечение сохранности вещей, обеспечение законных интересов собственника при распределении имущества между кредиторами.

Цели же договора управления многоквартирным домом (обслуживания), как отмечено во вступительной части статьи, – “оказание услуг и выполнение работ по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества дома, предоставление коммунальных услуг собственникам помещений”.

По договору доверительного управления имуществом доверительный управляющий обладает не только правами владения и пользования (относительно переданного имущества), но и в ограниченных пределах правом распоряжения (исходя из объема полномочий). При этом переданное имущество должно быть обособлено как от имущества учредителя управления, так и от имущества доверительного управляющего (ч. 1, ст. 1018 ГК РФ).

Обладает ли правом распоряжения имуществом управляющая организация (товарищество собственников жилья, муниципальное унитарное предприятие жилищно-коммунального хозяйства) по договору управления?

Квартиры в многоквартирных домах принадлежат жильцам на праве собственности. Они, естественно, не передаются в управление. Предоставление им коммунальных услуг не охватывается содержанием управления. Это – обслуживание на основе договора пользования коммунальными услугами.

Общее имущество находится в общей долевой собственности домовладельцев. К нему относятся: межквартирные лестничные клетки, лестницы, лифты, лифтовые шахты, коридоры, крыши, технические этажи, подвалы и другое имущество, предназначенное для обслуживания единого комплекса имущества кондоминиума (ст. 36 ЖК РФ, ст. 7 ФЗ “О товариществах – собственниках жилья” от 15 июня 1996 г.).

Представляется, что такое управление жилыми помещениями, принадлежащими гражданам на праве собственности, названное в ст. 162 ЖК РФ, “как договор управления многоквартирным домом”, не вытекает из социально-экономических целей обслуживания, природы собственности на жилье и не имеет объективных правовых основ.

Другое дело, когда квартиры в многоквартирном доме принадлежат государству на праве собственности, а наниматели в этих квартирах проживают на основе договоров социального, коммерческого найма, по найму в служебных жилых помещениях, общежитиях.

Поскольку жилой фонд принадлежит государству, создаются управленческие подразделения по эксплуатации этого фонда. Государство как собственник передает управление фондом жилья подразделениям жилищно-коммунального хозяйства на правах хозяйственного ведения или оперативного управления.

Можно говорить об управлении многоквартирным домом и в тех случаях, когда часть квартир в этих домах приватизирована, принадлежит гражданам на праве собственности, а другая часть не приватизирована или не подлежит приватизации и граждане в них (квартирах) проживают на основе договоров социального или коммерческого найма. И очевидно, что, поскольку часть квартир остается в государственной или муниципальной собственности, необходимо управление как производное от права собственности на жилой фонд.

В многоквартирных же домах, где все квартиры принадлежат жильцам на праве собственности, некорректно говорить и писать (тем более включать в тексты законодательных актов) об управлении этими домами со стороны управляющих организаций. Управляющие подразделения (если

⁹ Дозорцев В.А. Доверительное управление имуществом (гл. 53) // Гражданский кодекс РФ. Часть вторая. Текст, комментарии / Под ред. О.М. Козырь, Л.Д. Маковского, С.А. Хохлова. М., 1996. С. 535.

их названия оставлять и в будущем) призваны заниматься обслуживанием, а не управлением.

Договоры по обслуживанию жилой площади, принадлежащей гражданам на праве собственности, должны разъяснять оказание услуг и выполнение работ по надлежащему поддержанию и ремонту общего имущества дома, а следовательно, их нельзя отнести к управленческим связям.

Все изложенное позволяет сделать следующие выводы.

Название ст. 162 ЖК РФ “Договор управления многоквартирным домом”, предусматривающий “оказание услуг и выполнение работ”, также некоторые противоречивые положения этой статьи относительно “управления” не соответствуют целям этого договора, характеру права собственности граждан на жилые помещения в многоквартирном доме.

При составлении проекта этой статьи, видимо, сказалась сложившаяся традиция формулировок и выражений в законодательных и подзаконных актах, связанных с жилым фондом государства, переданным на управление ведомствам и подразделениям жилищно-коммунального хозяйства.

В целях совершенствования ЖК РФ в ст. 162 должны быть включены два вида договоров, направленных на обслуживание граждан, проживающих в многоквартирном доме:

а) договор по обслуживанию граждан, обладающих правом собственности на жилое помещение, имеющий цель оказание услуг и выполнение работ по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества. При этом неизменны требования – все жилые помещения в таком доме, как правило, должны принадлежать жильцам на праве собственности;

б) договор управления многоквартирным домом в случаях, когда все или часть жилых помещений в таких домах принадлежат государству или муниципальному образованию, а граждане проживают в них (домах) на основе договоров социального или коммерческого найма.

Договор по обслуживанию граждан, обладающих правом собственности на жилое помещение в многоквартирном доме, как было отмечено, относится к гражданско-правовому интегрированному соглашению по обслуживанию смешанного типа;

Договор является консенсуальным, двусторонним (заключается с каждым собственником), срочным и возмездным; плата за помещения и коммунальные услуги для собственников помещений в многоквартирном доме, как правило, включает в себя:

– плату за содержание и ремонт помещения (услуги и работы по содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества);

– плату за коммунальные услуги (холодное, горячее водоснабжение, электро-, газоснабжение, канализация);

– плату за иные услуги (уборка, содержание придомовой территории).

На основании ст. 159 ЖК РФ собственникам жилых помещений могут предоставляться субсидии на оплату коммунальных, иных услуг, если их расходы превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (22%).

Граждане, признанные в установленном законом порядке малоимущими и занимающие жилые помещения по договорам социального найма, освобождаются от внесения платы за пользование жилым помещением (платы за наем) (п. 9 ст. 156 ЖК РФ).

Существенными условиями этого договора следует считать:

– объем и виды общего имущества, относительно которых будет осуществляться обслуживание (управление, когда жилье принадлежит государству или муниципальному образованию);

– перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме;

– перечень коммунальных услуг;

– порядок определения цены договора, размера платы за содержание и ремонт жилого помещения;

– размеры платы за коммунальные услуги, а также порядок и сроки внесения платежей;

– порядок и сроки осуществления контроля за выполнением обслуживающей организацией ее обязательств по договору обслуживания (по договору управления применительно к жилому фонду, принадлежащему государству или муниципальному образованию).