

ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

© 2008 г. А. В. Широков¹

По данным социологических исследований, “подавляющее большинство жителей России (в целом по стране – 74% опрошенных) **недовольно** тем, в каком состоянии находится ЖКХ в их городах”². В Санкт-Петербурге доля недовольных граждан доходит до 86% (!!!), в Москве положение несколько лучше и доля недовольных – 58%. При этом уже большая доля опрошенных (76%) знает о том, что теперь обязанности по содержанию и ремонту многоквартирных жилых домов законами возлагаются на собственников жилой недвижимости, но лишь 14% респондентов знают, что их дома управляются в соответствии с новыми нормами, где созданы товарищества собственников жилья (ТСЖ). Это положение связано с тем, что реформирование отношений в жилищной сфере идет медленно, намеченные результаты не достигнуты, реформы непонятны населению. Естественно, для правильного понимания проблем в жилищной сфере нам нужны не только констатация фактов, но и **анализ** того, почему сложилась такая ситуация, нужны ответы на вопросы о том, как скоро и какими средствами (в частности, административно-правового регулирования) ее можно исправить.

Действующий Жилищный кодекс РФ практически полностью лишил органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления каких-либо компетенций в сфере управления многоквартирными домами. В настоящее время администрациям **доверяется** лишь “*контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда*”, но только того, который является собственностью соответствующих публичных образований. При ограниченном наборе компетенций становится актуальной задача соблюдения органами публичной власти **принципов самостоятельности и ответственности** в сфере жилищной политики. Для этого весьма важно, как отмечает Ю.А. Тихомиров³, “*реализовывать конституционное положение о преследовании... присвоения властных полномочий*” (ч. 4 ст. 3 Конституции РФ). Пока оно скорее в забвении...”. Конкретных примеров такого “забвения” в жилищной сфере и при строительстве жилья, и при управлении домами – несть числа! К ним следует, например, отнести массовое во многих городах регулирование административными нормами во-

просов создания и ведения неких **общих баз данных** о платежах населения, введение практики “**расщепления**” платежей населения за коммунальные услуги между ресурсоснабжающими организациями, которые такие услуги в многоквартирных домах не предоставляют (*их функции ограничены поставкой коммунальных ресурсов до ввода в дом и продажей ресурсов управляющим организациям*). Да и само по себе регулирование функционирования единых расчетно-кассовых центров в городах нормами локальных **административных решений** следует считать регулированием, лежащим **вне компетенций** соответствующих администраций. Более того, ясно, что, например, услуги подготовки счетов для оплаты содержания и ремонта жилья, для оплаты коммунальных услуг являются **конкурентными**. Очевидно и то, что организации, предоставляющие такие услуги, не должны становиться объектами антимонопольного регулирования. Это значит, что если органы исполнительной власти создают унитарные предприятия или государственные учреждения для подготовки счетов, если регулируют их деятельность своими решениями, то они тем самым существенно ограничивают свободу экономической деятельности, которая гарантирована Конституцией РФ.

Сказанное свидетельствует о многочисленных *нарушениях* на практике принципа законности, очевидно, требующего от администраций регионов и городов не только *отсутствия нарушений* законодательства, но и того, чтобы их действия основывались *только на законе*.

Пока жилищное законодательство **еще не совершенное**, следует исходить из того, что к появляющимся в городах страны “*новым управляющим*” домами и объектами коммунальной инфраструктуры вполне могут быть применены законные методы *регулирования* экономических отношений, рассматриваемые как часть публичного права. Здесь правомочия органов государственного и муниципального управления достаточно велики и могут так или иначе (*налоги, ставки аренды и пр.*) стимулировать расширение деятельности “*новых управляющих*”, могут использовать допускаемые законами *формы участия* унитарных предприятий в деятельности (коммерческих) управляющих организаций (*например, разрешать унитарным предприятиям становиться полными товарищами в командитных товариществах*⁴).

Исходя из общих соображений о принципах государственного регулирования такой сферы, как управ-

¹ Заведующий кафедрой управления городской инфраструктурой и недвижимостью Московского института государственного и корпоративного управления, кандидат юридических наук.

² Куклина Н. Страсти по коммуналке // Новые известия. 2007. 22 марта; Горожане о жилищной реформе (см.: <http://www.levada.ru/press/2007032002.html>).

³ См.: Тихомиров Ю.А. Компетенция, усмотрение, процедуры // В сб.: Административно-правовое регулирование экономических отношений. Академический правовой университет при Институте государства и права РАН. М., 2001.

⁴ Такие товарищества успешно функционируют, например, в сфере строительства новых жилых зданий, но могли бы создаваться и в сфере управления многоквартирными домами в качестве переходной формы организации управляющих компаний, сочетающей в себе некоторые достоинства административного управления и возможности крупных коммерческих структур, способных, в частности, привлечь внебюджетное финансирование для капитальных ремонтов домов.

ление жилой недвижимостью, следует выделить две его (государства) функции – обеспечение **правовой базы** управления и оперативная (для ускорения движения к заданным целям) корректировка тех или иных законных рыночных регуляторов (налоги, кредиты). Понятно, что в общем случае органы исполнительной власти должны иметь права и обязанности по использованию рыночных регуляторов, по заключению и исполнению договоров с управляющими, в том числе и с управляющими теми многоквартирными домами, где нет уже жилых помещений в собственности органов публичной власти, но где остаются закрепленными для исполнения обязательства по социальной поддержке различных слоев населения – малоимущих, имеющих льготы по оплате содержания жилья и коммунальных услуг. Очевидно и то, что для единообразия набора регуляторов и условий договоров они должны быть установлены в федеральном законодательстве или в иных правовых актах по управлению многоквартирными домами. Договоры органов публичной власти с управляющими многоквартирными домами (сегодня, к сожалению, они практически нигде не заключаются) будут, очевидно, относиться к договорам сферы гражданского законодательства, субъектами которого могут быть и региональные администрации, и муниципальные образования (ст. 2, 124 Гражданского кодекса РФ).

При этом важно, что **единообразные договоры необходимы** и органам исполнительной власти, и управляющим (независимо от их организационно-правовых форм). Первые, выступая как участники гражданско-правовых отношений, по договору могут получить права контроля деятельности управляющих, вторые, являясь кредиторами исполнительной власти, получают право требовать исполнения финансовых обязательств, предусмотренных законами о бюджетах соответствующего уровня⁵.

Контроль деятельности управляющих домами в той или иной форме мог бы стать одним из главных инструментов административно-правового регулирования в сфере управления жилой недвижимостью. Однако пока еще нет закона или иного правового акта, который закреплял бы общие правила и содержание государственного контроля деятельности хозяйствующих субъектов (не только в жилищной сфере), и это приводит зачастую к усложнению правил контроля, к злоупотреблениям и коррупции. В этих условиях в качестве компромиссного решения целесообразным было бы предложить введение новых услуг – услуг частных организаций по контролю за деятельностью управляющих (например, аналогично деятельности организаций, предоставляющих услуги финансового/бухгалтерского или технического аудита). Такая форма контроля может быть реализована через условия договоров управления: управляющий обязан предоставлять собственникам жилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах ежегодно/ежеквартально, в том числе в составе отчета об управлении (в соответствии с п. 11 ст. 162 Жилищного кодекса РФ), заключение организации, осуществляющей контроль выполнения управляющим обяза-

тельств по договору управления (п. 4 ст. 162). Указанные услуги могли бы предоставлять и органы по сертификации коммунальных услуг, но такая сертификация носит пока добровольный характер и не охватывает услуги управления (позволяет контролировать лишь качество услуг содержания и ремонта).

К сожалению, важнейшие для граждан вопросы управления многоквартирными домами (законодатель возложил на собственников помещений) в Жилищном кодексе РФ регулируются в слишком малом объеме (см. в основном статьи раздела VIII), с многочисленными неточностями в определениях новых понятий, без формулирования **целей управления** как одного из видов экономической деятельности (в отличие от управления домами их содержание к видам экономической деятельности не относится⁶). **Небрежность и нечеткость** формулировок Жилищного кодекса РФ были установлены и председателем Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Ивановым⁷, который заметил, что из норм кодекса остается неясным, что же является объектом управления – “многоквартирный дом” или “комплекс недвижимого имущества в многоквартирном доме”, которые по сути разные понятия. При этом Жилищный кодекс РФ установил (ст. 110–1), что “жилищный (жилищно-строительный) кооператив” создается гражданами для управления “жилыми и нежилыми помещениями в кооперативном доме”. Отсутствие в Жилищном кодексе РФ таких понятий, как “управление жилой недвижимостью”, “цели управления”, приводит к тому, что, как отмечает А.А. Иванов, предлагаемый в разделе VIII договор “не имеет ничего общего с “управлением” имуществом в гражданско-правовом значении... Многоквартирный дом в договоре управления – не более чем пространственная сфера выполнения определенных действий”. Поэтому очевидно, что “управление многоквартирными домами” станет эффективным только тогда, когда мы сможем четко определить содержание этого понятия, ввести в законодательство цели управления и объяснить способы достижения этих целей собственникам жилой недвижимости.

Одна из причин медленного перехода к новым формам управления многоквартирными домами состоит в том, что Жилищный кодекс РФ вслед за Гражданским кодексом РФ (действует с 1995 г.) установил **лишь контуры** новой модели управления (бремя содержания жилой недвижимости – функция собственника) и не определил ни ответственности бывших собственников многоквартирных домов за их техническое состояние, ни ответственности органов публичной власти⁸ за полное и свое-

⁵ К сожалению, пока такая возможность носит больше теоретический характер, о чем хорошо сказано председателем Высшего арбитражного суда А.А. Ивановым (см.: Государство как субъект гражданского права // Кодекс-Info. 2002. № 1–2).

⁶ Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД, предусмотрен постановлением Правительства РФ “Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области” от 10 ноября 2003 г.)

⁷ Иванов А.А. Вопросы недвижимости в новом Жилищном кодексе РФ // Хозяйство и право. 2005. № 6.

⁸ Термин “публичная власть” употребляется автором в качестве родового, обобщающего понятия, объединяющего государственную власть РФ, государственную власть субъектов РФ и местное самоуправление. Именно так данный термин используется Конституционным Судом РФ, а также все чаще употребляется в специальной литературе (см.: Сивицкий В.А. О проектах федеральных законов об организации публичной власти в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2002. № 12).

временное финансирование всех видов субсидий, дотаций, компенсаций многочисленных льгот в жилищной сфере, предусматриваемых в законах о бюджетах.

В этих условиях новые собственники жилой недвижимости, появившиеся в результате приватизации квартир (*граждане*), игнорируют любые предложения по созданию ТСЖ. Однако органы исполнительной власти концентрируют свое внимание именно на создании ТСЖ, а коммерческие структуры продолжают анализировать риски управления в отношениях с органами исполнительной власти и поставщиками коммунальных ресурсов.

Практически новые отношения в сфере управления домами за последние годы не сложились и продолжают регулироваться ограниченным объемом норм административного права, а появившиеся в этой сфере законодательные нормы оказались неполными и неработоспособными⁹. Кризис сферы управления многоквартирными домами связан и с тем, что попытка законодательного решения существующих здесь проблем через нормы Жилищного кодекса РФ не была подкреплена в достаточной мере **изменением норм** административно-правового регулирования этой сферы, введением тех или иных санкций при нарушении законодательных норм, разработкой новых практических механизмов управления домами. Но ведь ясно, что именно административно-правовое регулирование как наиболее доступный и привычный для региональных и местных администраций институт способно обеспечить направленный переход к рыночным принципам управления в указанной сфере, ликвидировать существующие механизмы в экономике управления, создать предпосылки для решения проблемы привлечения инвестиций как одной из важнейших целей перехода к профессиональному управлению жилой недвижимостью.

Сфера управления многоквартирными домами, вероятно, еще долгое время не сможет стать рыночной саморегулируемой системой, в которой не будет требоваться государственное регулирование. Однако формы и методы такого регулирования пока еще остаются малоэффективными, хотя очевидно, что многие механизмы регулирования: субсидирование тарифов на коммунальные ресурсы, дотации поставщикам этих ресурсов, предоставление субсидий для оплаты содержания и ремонта жилья, коммунальных услуг, компенсации соответствующих льгот, – должны быть **исключены** из административно-правового режима сферы управления домами и полностью перенесены в другую сферу – **сферу социального** обслуживания населения. Сегодня законодателю следует исходить из того, что полное разделение указанных сфер общественных отношений является необходимым, хотя и недостаточным условием успеха реформирования сферы управления многоквартирными домами.

Существующие организации, обеспечивающие сегодня содержание и текущий ремонт многоквартирных домов, являются, как правило, унитарными предприятиями (*муниципальными или государственными*). Поэтому

совершенствование их административно-правового статуса, совершенствование управления ими со стороны соответствующих органов исполнительной власти вполне возможно без нарушения прав и законных интересов собственников помещений в домах. Актуальность этой задачи возрастает и потому, что “унитарные управляющие”, возможно, еще долгое время будут оставаться субъектами отношений в жилищной сфере, так как привлечение частных операторов к управлению домами пока имеет слишком много рисков. Именно поэтому на первых этапах реформирования управления многоквартирными домами становится возможным создание условий для совместной деятельности унитарных предприятий и частных операторов – последние могут по договору с унитарным предприятием становиться исполнителями услуг управления (*но, очевидно, после того, как будет определен состав деятельности при предоставлении таких услуг*) и ряда других услуг, предоставляемых потребителям (*коммунальные услуги, энергосервис*). В такой совместной деятельности могут практически отработаться механизмы взаимодействия всех субъектов в сфере управления многоквартирными домами, включая и ресурсоснабжающие организации, и органы исполнительной власти, на которые возложены в том или ином городе обязанности по финансированию содержания и ремонта многоквартирных домов, по компенсации оплаты коммунальных услуг.

Однако в связи с ростом роли рыночных отношений в экономике страны, а также с принятыми решениями по сокращению числа государственных и муниципальных унитарных предприятий совершенствование деятельности таких предприятий практически не проводится. Они исключены из анализа в качестве субъектов административного права, так как зачастую считается, что они будут ликвидированы или акционированы уже в ближайшее время. Это, безусловно, не позволяет реализовывать постепенного реформирования отношений в жилищной сфере. В отдельных случаях от органов исполнительной власти требуется в короткое время принципиально изменить сложившиеся институты управления¹⁰. В то же время, вероятно, у органов исполнительной власти еще остаются возможности изменения организационно-правовых механизмов управления даже при сохранении института унитарных предприятий. Ничто не мешает, например, учредителям муниципальных предприятий ввести для них запрет работы без договоров с потребителями услуг управления, содержания и ремонта помещений, ввести наблюдательные советы во внутреннюю структуру унитарных предприятий, наделить их достаточными бюджетными средствами для участия в конкурсах на право управления домами, где теперь требуются значительные суммы для обеспечения обязательств по договорам с собственниками помещений и ресурсоснабжающими предприятиями. Интересно заметить, что даже в европейских странах, где нет проблем становления рыночной экономики, в некоторых случаях

⁹ Простой пример – начало проведения конкурсов на право управления многоквартирными домами, предусмотренных ст. 161, переносилось уже дважды, и нет никакой уверенности, что они завершатся не позднее 1 мая 2008 г., как было установлено в декабре 2006 г. нормами Федерального закона № 251-ФЗ.

¹⁰ Так, например, проведение органами местного самоуправления конкурсов на право заключения договоров управления многоквартирными домами требуется завершить не позднее 1 мая 2008 г., но сроки начала конкурсных процедур могут устанавливаться субъектами РФ самостоятельно (см.: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 251-ФЗ).

считают¹¹, что иногда общественные интересы “будут лучше обеспечены при условии публичного управления”, а российские унитарные предприятия как раз и являются некоторым подобием такого управления в жилищной сфере.

Роль административно-правовых воздействий остается значительной в процессах перехода к рыночным методам управления экономикой (очевидно, управление жилой и нежилой недвижимостью – сфера экономики), но юридическая наука еще не дает здесь возможности определения четких границ государственного регулирования и объема остающихся в этой сфере полномочий органов исполнительной власти. В этих условиях существенно возрастает вероятность ошибок или даже сознательного нарушения норм жилищного законодательства при административном вмешательстве в сферу управления многоквартирными домами (вмешательство неизбежно, хотя бы в силу привычек населения любые претензии к жилищному обслуживанию направлять в органы исполнительной власти). Сегодня следует считать недостаточным объем научных и методических разработок механизмов участия и ответственности органов исполнительной власти в управлении домами, в административно-правовом регулировании деятельности управляющих организаций, а разработку таких механизмов – актуальной научной задачей.

При этом важно отметить то, что Жилищный кодекс РФ регулирует значительную часть отношений в сфере управления многоквартирными домами диспозитивными нормами частного права (вероятно, ошибочно) – презюмируется, что управляющий и собственники общего имущества свободны в определении условий договора управления. Однако это снижает возможность административно-правового регулирования деятельности управляющего императивными нормами. Такое решение, весьма либеральное, в принципе, вряд ли целесообразно на текущем этапе начала реформирования отношений в жилищной сфере, когда еще велико сопротивление такому реформированию на уровне муниципальных органов исполнительной власти. Здесь, возможно, более уместно или закрепление императивных норм управления общим имуществом многоквартирных домов через институт публичных договоров (право утверждения таких договоров Гражданским кодексом РФ предоставлено только Правительству РФ), или расширение компетенции органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных органов исполнительной власти. Из этих двух теоретически равноправных решений предпочтение должно быть отдано законодательному отнесению (через дополнение к ст. 162 Жилищного кодекса РФ) договоров управления к категории публичных договоров. Только в этом случае может быть обеспечена единообразная на всей территории страны защита прав и законных интересов собственников жилой недвижимости.

Сегодня жилищное право предоставляет собственнику квартиры свободно действовать при исполнении его обязанности – несении бремени содержания и сохранения собственности (ст. 210, 249 Гражданского кодекса РФ). При этом органы исполнительной власти

уже существенно **ограничены** в своих решениях по управлению многоквартирными домами. Такие решения допускаются только в случаях, специально установленных Жилищным кодексом РФ (*организация конкурсов на право управления многоквартирными домами тогда и только тогда, когда собственники помещений в таких домах не приняли решения о способе управления общим имуществом или не реализовали принятого решения к установленному законом сроку*). При этом административно-правовое вмешательство в деятельность управляющих домами сегодня также ограничено лишь решениями, в самом общем виде регулирующими экономическую деятельность этих новых субъектов рыночной экономики. Важно отметить, что условия деятельности частных управляющих многоквартирными домами могли бы стать (*но пока не стали!*) объектом регулирования нормами административного права, нормами административно-правового режима управления жилой недвижимостью. Без этого остаются чрезвычайно высокими для собственников общего имущества многоквартирных домов риски заключения договоров управления с недобросовестными, финансово несостоятельными управляющими. В условиях давно и прочно сформировавшегося у населения недоверия к качеству услуг управляющих, существующих в форме унитарных предприятий, возникает недоверие и к новым, рыночным методам управления, что, безусловно, тормозит развитие реформ.

В настоящее время многие руководители регионов и городов высказывают “беспокойство” по поводу недостаточной финансовой устойчивости новых управляющих домами в той мере, в какой эта устойчивость регулируется нормами постановления Правительства РФ № 75 “О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом” от 6 февраля 2006 г. Это объясняется, возможно, только тем, что многие существующие унитарные предприятия в жилищной сфере по формальным признакам не смогут принимать участия в указанных конкурсах.

Еще меньше возможностей для участия в управлении многоквартирными домами останется у таких организаций в случае, если показатели финансовой устойчивости управляющих станут жестче и будут аналогичны тем, которые уже установлены в настоящее время для гарантирующих поставщиков электричества¹² или для застройщиков¹³. Весьма важно заметить, что разработка требований к финансовой устойчивости управляющих многоквартирными домами (*такая устойчивость является одним из наилучших видов обеспечения обязательств управляющих*), правовое закрепление этих требований, как и требований

¹² Постановление Правительства РФ “Об утверждении Правил функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики” от 31 августа 2006 г. Приложение 1 – Расчет показателей финансового состояния гарантирующего поставщика.

¹³ Постановление Правительства РФ “О требованиях к размеру собственных денежных средств застройщика, порядку расчета размера этих средств, а также нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика” от 21 апреля 2006 г.

¹¹ Фурнье Ж. Предприятия публичного сектора в странах Европейского союза. М., 2001.

по страхованию ответственности управляющих перед третьими лицами, требований к инвестиционной деятельности управляющих, установление норм административной ответственности управляющих весьма актуальны. Эти нормы в целом могут и должны сложиться в административно-правовой режим управления многоквартирными домами, отсутствие которого сегодня и тормозит реформирование отношений в жилищной сфере.

Недостаточность норм, регламентирующих требования к показателям финансовой деятельности управляющих домами (в Жилищном кодексе РФ таких требований нет совсем), привела к тому, что во многих городах еще в 2006 г. администрации стали стремиться передать управление структурам, многие из которых являлись или унитарными предприятиями, или совместно аффилированными лицами – ведь нормы указанного выше постановления Правительства РФ от 6 февраля 2006 г. еще не действовали и, соответственно, обеспечения обязательств управляющих по их договорам не требовалось! Количество разнообразных нарушений законодательства при навязанном гражданам выборе управляющих было весьма велико¹⁴, но данные о наказаниях ретивых чиновников практически отсутствуют.

Сегодня, вероятно, требуется не столько полное устранение государства от управления многоквартирными домами (как в Жилищном кодексе РФ), но изменение механизмов регулирования этого управления, в первую очередь за счет направленной разработки комплекса административно-правовых норм. При этом для исполнительной власти необходимы научно обоснованные рекомендации по реализации доступных власти компетенций и в жилищной сфере, и в сфере регулирования экономических отношений для ликвидации правовых пробелов в этих сферах с целью защиты прав граждан. Одним из первых решений здесь должны стать разработка и утверждение Правительством РФ “Правил управления многоквартирными домами”, которые регулировали бы все аспекты деятельности управляющих домами¹⁵. Только через обязательные для исполнения федеральные правовые нормы можно будет, с одной стороны, эффективно защитить интересы управляющих домами в их отношениях с органами местного самоуправления и поставщиками ресурсов, а также, с другой стороны, обеспечить условия ответственности управляющих по обязательствам, закрепляемым договорами управления. Наиболее сложная часть проблемы – юридическое оформление гражданско-правовой ответственности органов публичной власти в их договорных отношениях с

управляющими многоквартирными домами в период, когда еще сохраняются за управляющими функции кредитора публичной власти.

Возможно, что именно сложность указанной проблемы приводит некоторых исследователей к выводу о необходимости ее решения через специальный федеральный закон о деятельности управляющих многоквартирными домами¹⁶.

Рассматривая административно-правовые основы отношений органов исполнительной власти и унитарных предприятий, следует особо учитывать, что в отношениях с управляющими многоквартирными домами компетенция органов власти существенно ограничена Жилищным кодексом РФ (ст. 13, 14). Однако это не исключает обязанностей уполномоченных органов исполнительной власти по исполнению финансовых обязательств перед унитарными предприятиями (прямых – в случае выплаты управляющим дотаций при выполнении работ и услуг по регулируемым тарифам, косвенных – при наличии обязательств по выплате гражданам жилищных субсидий и компенсаций льгот по оплате содержания и ремонта жилья, коммунальных услуг). Несмотря на то что унитарные предприятия выступают юридически подчиненной стороной в отношениях с органами исполнительной власти, они обладают административной правоспособностью и имеют права и обязанности, которые следует закреплять соответствующими договорами, как элементы уже гражданско-правовых отношений, в которых, очевидно, должен соблюдаться принцип равенства сторон, тем более что управляющие многоквартирными домами исполняют свои функции на объектах (общем имуществе в многоквартирных домах), являющихся общей долевой собственностью, где доля публичной власти в среднем не превышает в настоящее время 25–30%, а в конкретных домах может быть и в размере нескольких долей одного процента. Поэтому в деятельности управляющих домами и требуется сочетать нормы и административного права, и гражданского права.

При этом объектом административно-правового регулирования могут оставаться еще и отношения внутри унитарного предприятия. Нормами административного права может регулироваться его работа, что является значительным, но еще не всегда используемым на практике резервом повышения эффективности управления многоквартирными домами. При этом, однако, следует учитывать, что в административно-правовых отношениях унитарного предприятия с его учредителем имеются не только обязанности, но и права, которые на практике требуют защиты (по меньшей мере в виде договора в рамках гражданско-правовых отношений). Без такой защиты органы исполнительной власти имеют возможность выхода за пределы управленческих решений, объем и пределы которых установлены компетенциями, предоставленными законами различным уровням публичной власти.

Для сферы управления многоквартирными домами большое значение имеет структура административно-правовых отношений. При этом прямое государствен-

¹⁴ Одно из объявлений для москвичей гласило: “Уважаемые жильцы! Вы обязаны выбрать управляющую компанию до 6 ноября 2006 г. и набрать 51% голосов собственников по дому. В противном случае Ваш дом будет выставлен на аукцион (продажа), и от Вашего мнения уже ничего не будет зависеть. Поторопитесь!” (цитируется по тесту на сайте – http://www.zaprava.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=763&Itemid=42).

¹⁵ Утвержденные Правительством РФ в соответствии с одной из норм Жилищного кодекса РФ “Правила предоставления коммунальных услуг гражданам” являются, возможно, документом необходимым, но, безусловно, недостаточным для формирования нового в российских условиях института – управляющих многоквартирными домами.

¹⁶ Чеботарева П.Г. Институциональные основы реформирования жилищно-коммунального хозяйства РФ. Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. М., 2006. (<http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/Avtor/chebotareva.pdf>).

ное (муниципальное) управление ограничено только тем незначительным числом многоквартирных домов, где все жилые и нежилые помещения находятся в собственности государства (муниципалитета), где указанные собственники могут в полной мере реализовывать свои вещные права на имущество. Для всех остальных домов единственная возможность влияния на процессы и результаты управления многоквартирными домами состоит лишь в административно-правовом регулировании этой сферы как одного из многих секторов экономики, но эта возможность сегодня практически не реализуется.

Ю.А.Тихомиров в одной из работ отметил¹⁷, что, «к сожалению, в практике законодательства и

правоприменения, в научных трудах сейчас наметилась “тенденция обыденности”, когда текущие заботы по подготовке и принятию актов затмевают общий правовой горизонт». Именно такая “**тенденция обыденности**” характерна сегодня для всех этапов разработки нормативно-правовой базы реформирования отношений в жилищной сфере. На преодоление этой тенденции и направлена идея автора о том, что сегодня весьма **актуальна и научно значима** разработка административно-правовых механизмов организации управления многоквартирными домами существующими новыми частными управляющими компаниями и перспективность развития новых формируемых законодательством общественных отношений.

¹⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М, 2001.