



Л. А. ЮРЬЕВА

ДОГОВОР УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМ ДОМОМ

Лариса Анатольевна Юрьева

Договор управления многоквартирным домом

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3683775

Договор управления многоквартирным домом [Текст]: монография / Л.

А. Юрьева.: Юстицинформ; Москва; 2011

ISBN 978-5-7205-1122-7

Аннотация

Настоящая книга представляет собой одно из первых монографических исследований, специально посвященное договорным отношениям по профессиональному управлению многоквартирными домами. Избранное, строго сфокусированное направление исследования позволило выявить сущность договора управления многоквартирным домом, его место в системе гражданско-правовых договоров, имеющиеся в правовом регулировании пробелы, противоречия, неясности. Книга предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей юридических факультетов, практикующих юристов, а также для всех интересующихся проблемами управления многоквартирными домами.

Содержание

Введение	4
Глава 1 Законодательство об управлении многоквартирными домами: краткий очерк и тенденции развития	10
1.1. Формирование и развитие законодательства об управлении многоквартирными домами до 1937 г	10
1.2. Особенности развития законодательства об управлении многоквартирными домами в условиях преобладания публичной собственности на помещения в многоквартирных домах (1937–1988 гг.)	26
1.3. Тенденции развития законодательства об управлении многоквартирными домами в условиях возрождения частной собственности на помещения в многоквартирных домах	52
Конец ознакомительного фрагмента.	56

Лариса Анатольевна Юрьева Договор управления многоквартирным домом

Введение

С момента появления многоквартирных домов как функционально-иланировочной формы организации жилища возникла необходимость управления ими. Жилищное законодательство России до принятия Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья» предусматривало преимущественно государственное управление жилищным фондом с совмещением функций владения, управления и обслуживания. Масштабная приватизация в указанной сфере повлекла за собой развитие частной собственности на помещения в многоквартирных домах. Назрела необходимость преобразования системы управления в соответствии с новыми общественно-экономическими условиями. В Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в РФ¹ переход

¹ Одобрена Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 425 // СЗ РФ. – 1997.-

на договорные отношения был назван в числе основных способов создания конкурентной среды в системе управления и обслуживания жилищной сферы, повышения качества выполняемых работ и оказываемых услуг. Вместе с тем ни одна из договорных моделей, предусмотренных законодательством того периода, полностью не подходила для правового опосредствования отношений между собственниками жилья (организациями, ими уполномоченными) и управляющими организациями. Предложенная Жилищным кодексом РФ конструкция договора управления многоквартирным домом заполнила существовавший до этого правовой вакуум и послужила основой формирования отношений управления многоквартирными домами.

Как всякое новое правовое явление, договор управления многоквартирным домом привлек внимание современных ученых-правоведов и практикующих юристов. Появились комментарии, журнальные статьи, объектом исследования которых в той или иной мере явилась новая договорная конструкция. Так, правовая природа договора управления многоквартирным домом исследовалась такими авторами, как В.А. Белов, Т.А. Борзенкова, С.А. Бушаенкова, Д.П. Гордеев, И.А. Дроздов, Е.Б. Козлова, В.Н. Литовкин, М.А. Ульрих, И.А. Фаршатов, С.Л. Филимонов, Т.А. Филиппова, Г.Ф. Шешко и др. Особенности состава и правового режима объекта управления – общего имущества многоквартир-

ного дома – рассматривались в публикациях следующих авторов: В.С. Ермакова, С.Г. Певницкого, Д. Савельева, А.Д. Сидоренко, В.А. Фогеля, Е.А. Чэфрановой, О. Хованского, Д. Щеренко и др. К теоретическим и практическим проблемам заключения и исполнения договора управления многоквартирным домом обращались И.Б. Миронов, А.Б. Рыжов, Ю.П. Свит и др. Отдельные правовые аспекты рассматриваемого договора анализировались в рамках диссертационных исследований (С.Ю. Шахов «Правовая сущность и способы управления многоквартирным домом», 2007; О.Е. Жулъева «Договорные отношения в сфере управления многоквартирным домом», 2007; В.К. Михайлов «Правовое регулирование отношений управления многоквартирным домом», 2008; Н.М. Мантул «Гражданско-правовое регулирование деятельности по надлежащему содержанию общего имущества многоквартирных домов», 2009; С.В. Стрембелев «Управление общим имуществом многоквартирного дома: коммерческо-правовой аспект», 2009 и др.). Вместе с тем ранее выполненные работы не ориентированы специально на анализ договора управления многоквартирным домом, рассматривая его в качестве одного из элементов объекта исследования. Отсутствует целенаправленное и обстоятельное монографическое исследование договора управления многоквартирным домом. Поэтому многие вопросы (о цене договора управления многоквартирным домом, ответственности его сторон, особенностях изменения и прекра-

щения) остались практически без внимания правоведов; по ряду важных положений (о природе договора, его месте в системе гражданско-правовых договоров) высказываются противоречивые, иногда лишенные достаточного обоснования суждения.

Между тем отсутствие сложившейся теории договора управления многоквартирным домом (как сделки и как договорного обязательства, возникающего на ее основе) негативно сказывается на состоянии действующего законодательства, практике договорной работы и правоприменительной деятельности судов. Правовое регулирование договора управления многоквартирным домом отличается пробелами, а практика его заключения, исполнения, а также защиты прав и законных интересов сторон – противоречиями.

Актуальность темы, выбранной для настоящего исследования, обусловлена и все возрастающим распространением договора управления многоквартирным домом. Договор управления многоквартирным домом становится стандартным явлением, непосредственно затрагивающим интересы множества пользователей помещениями в многоквартирных домах.

В связи с вышеизложенным комплексное исследование договора управления многоквартирным домом является актуальным и объективно необходимым.

Объектом настоящего исследования является договор управления многоквартирным домом, рассматриваемый как

сделка и как обязательство. Предметом исследования служат нормы гражданского и жилищного законодательства, регулирующие отношения, возникающие в связи с заключением договора управления многоквартирным домом; практика договорной работы, правоприменительная практика, доктринальные положения, относящиеся к указанной сфере.

Цель настоящей работы заключается в целостной характеристике договора управления многоквартирным домом и выработке теоретических положений, которые послужили бы основой для совершенствования законодательства и практики его применения.

Достижение цели предполагается осуществить посредством решения следующих задач: 1) выявление предпосылок появления в отечественном праве договора управления многоквартирным домом; 2) определение правовой природы договора управления многоквартирным домом; 3) анализ таких элементов договора управления многоквартирным домом, как стороны, объект, цена и срок; 4) раскрытие содержания договора управления многоквартирным домом как сделки и как обязательства; 5) установление особенностей гражданско-правовой ответственности сторон по договору; 6) исследование специфики заключения, изменения и прекращения договора управления многоквартирным домом; 7) выявление недостатков в правовом регулировании договора управления многоквартирным домом и разработка предложений по его совершенствованию.

Нормативно-правовую базу настоящего исследования составили Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, законодательство субъектов РФ, нормативные правовые акты муниципальных образований Кемеровской, Новосибирской областей и некоторых других регионов России.

Эмпирической основой работы послужила опубликованная и неопубликованная судебная практика, примерные (рекомендуемые) договоры управления многоквартирным домом, а также действующие договоры между собственниками помещений и организациями, осуществляющими управление много квартирными домами на территории Кемеровской области и некоторых других субъектов РФ.

Глава 1 Законодательство об управлении многоквартирными домами: краткий очерк и тенденции развития

1.1. Формирование и развитие законодательства об управлении многоквартирными домами до 1937 г

История существования многоквартирных домов как типа строения и как объекта управления уходит своими корнями в далекое прошлое. Так, В. Святловский, рассматривая «жилищный вопрос» в Риме времен Катона, описывает громадные казармообразные дома, носившие характерное название «*insulae*» (острова)². Инсулы – специально строившиеся многоквартирные дома для сдачи жилья внаем. Их появление объясняется быстрым притоком населения в города и ограниченностью городских земель, большую часть которых занимали постройки и сады богачей. Уже в I в. до н. э.

² См.: Святловский В. Из социальной истории человеческого жилища //Всемирный вестник. – 1905. – № 8. – С. 63.

численность инсул в Риме достигала более 46 тыс.³. Обычно «*insulae*» имела одного собственника, на которого и ложилось бремя его содержания. Однако, согласно заметкам В. Святловского, обычно собственник не занимался управлением своей недвижимостью сам, а с этой целью передавал ее управляющему. Последний не только сдавал внаем квартиры в управляемом доме отдельным семействам, но и осуществлял его эксплуатацию и ремонт: «Типичную картину деятельности домоправителя рисует «Ювенал: колеблющуюся стену он укрепил подпорками, трещины замазал и уверяет жильцов, что они могут спать спокойно»⁴.

Распад Римской империи, разрушение городов, возврат населения к сельской жизни надолго приостановили развитие многоквартирных домов. Поэтому и наследники инсул появились лишь по прошествии многих веков⁵.

В России до середины XVII в. город и деревня представляли собой в социальном, экономическом и культурном отношениях единое пространство. Сельский вид большинства русских городов и деревенский характер образа жизни городского населения являлись закономерным следствием аграрного по преимуществу характера городской экономики. Господствующий вид труда, как известно, накладывает неиз-

³ См.: Мышковский Я.И. Жилища разных эпох. Вчера, сегодня, завтра. – М., 1975. – С. 30.

⁴ Святловский В. Указ. соч. – С. 64.

⁵ См.: Мышковский Я.И. Указ. соч. – С. 33.

гладимый отпечаток на занимающихся им людей, на их окружение и быт: он диктует тип жилища, застройку поселения и отдельной усадьбы⁶. Старинные дворы, из которых и складывались улицы города (деревни), заключали в себе по нескольку изб. Надворные постройки были жилые и служебные или кладовые. Очень часто несколько строений всех этих видов находилось в одном и том же дворе. Двор зажиточного человека, кроме домов для помещения семейства, заставлен был множеством людских изб и служб⁷. В это время отсутствуют упоминания о многоквартирных домах.

Только после 1775–1785 гг. мещане, купцы и городские ремесленники стали превращаться в городское сословие, и лишь к середине XIX в. большинство российских городов трансформировалось из аграрно-административных в ремесленно-промышленные и торговые центры⁸. Это несущественно отразилось на типологии жилых зданий провинциальных городов: до 1917 г. практически весь жилищный фонд в них состоял из одно-двухэтажных индивидуальных жилых домов и усадеб. Иная ситуация складывалась в крупных городах, особенно в таких крупных центрах, как Москва и Санкт-Петербург, где на рубеже XVIII–XIX вв. из-за раз-

⁶ См.: Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVII – нач. XX в.): В 2 т. – СПб., 2000. – Т. 1. Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. – С. 282, 309, 345.

⁷ См.: Костомаров Н.И. Забелин И.Е. О жизни и быте и нравах русского народа / сост. А.И. Уткин. – М., 1996. – С. 30–36, 88, 89.

⁸ См.: Миронов Б.Н. Указ. соч. – С. 345.

вития промышленности и вызванного этим притока населения широко развивалось строительство доходных домов⁹. Доходный дом – это многоквартирный жилой дом, возводившийся (или возникавший вследствие реконструкции) с целью извлечения дохода от сдачи квартир внаем. Мерилом достоинства такого дома была его доходность, поэтому дома строились многоквартирные и многоэтажные. Особенно большое значение строительство многоквартирных доходных домов приобретает в 1810—1850-е гг. При этом шло оно по разным направлениям. С одной стороны, в результате обеднения дворянства дворянские особняки делились на несколько богатых квартир и сдавались внаем. С другой стороны, второй, а иногда и третий этажи купеческих домов отделялось под квартиры для сдачи внаем. А первый этаж предназначался для торговли и был занят магазинами. Кроме того, появились и специально построенные многоэтажные многоквартирные дома, разделенные лестничными клетками на секции. Этажность доходных домов и количество квартир в них зависели от плотности застройки городских земель. Так, в Москве было еще довольно много незастроенной площади, и доходные дома строили невысокими. Типичным был двухэтажный четырехквартирный дом. В Петербурге в центральной части города строили пяти- и ше-

⁹ См.: Ивянская И.С. Мир жилища. Архитектура. Дизайн. Строительство. История. Традиции. Тенденции. – М., 2000. – С. 210.

стиэтажные дома, вплотную примыкающие друг к другу¹⁰.

Поскольку все квартиры и иные помещения в доходных домах являлись объектом права собственности одного лица – обычно купца, фабриканта или банкира¹¹, то управление и организация обслуживания этой недвижимости являлись его заботой. Данные функции могли передаваться третьим лицам, однако специальной договорной модели для опосредствования возникающих в таком случае отношений дореволюционное законодательство не предусматривало.

Первая мировая война повлекла за собой дезорганизацию российской экономики, и жилищный кризис превратился в одну из наиболее взрывоопасных проблем. Растущее недовольство, затянувшееся войной, и катастрофическое состояние экономики подогрели радикальные настроения, вылившиеся в требование о перераспределении жилья. Требование экспроприировать как частные, так и доходные дома было с готовностью поддержано большевиками¹². В первые же дни революции – в октябре 1917 г. было издано постановление о передаче жилищ в ведение городов¹³. Оно предоставляло городским самоуправлениям право сек-

¹⁰ См.: Ивянская И.С. Указ. соч. – С. 213, 214.

¹¹ К 1910 г. строительство больших многоквартирных домов перешло в руки кооперативов, профессиональных обществ и страховых компаний (См.: Брумфилд Уильям Крафт. Строительство: комфорт и прибыль // Жилище в России: Век XX. Архитектура и социальная история. – М., 2001. – С. 49).

¹² См.: Брумфилд Уильям Крафт. Указ. соч. – С. 49.

¹³ СУ РСФСР. – 1917. -№ 1,-Ст. 14.

вестрировать все пустующие помещения, пригодные для жилья, а также вселять в имеющиеся жилые помещения граждан, нуждающихся в помещении или живущих в перенаселенных или опасных для здоровья квартирах. Для привлечения к управлению делами проживающих в них трудящихся городским самоуправлениям предоставлялось право издавать обязательные постановления об учреждении домовых комитетов, об устройстве и круге их ведения.

В результате этих мероприятий уже в середине 1918 г. домовладельцы фактически были совершенно устранены от какого-либо участия в управлении своими домами: никаких доходов дома им больше не приносили. Уплачиваемая жильцами квартирная плата обычно не покрывала даже необходимых затрат по управлению и текущему ремонту дома; для обеспечения покрытия ею управленческих расходов по дому она обыкновенно вносилась не домовладельцу, а в домовый комитет. Заселялись жилые помещения местными Советами, а текущим управлением домов ведали домовые комитеты¹⁴.

Обобществление основной части частновладельческого жилищного фонда было проведено Декретом ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах»¹⁵. Этим декретом в городских

¹⁴ См.: Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И. Жилищное право. – М., 1956.-С. 18, 19.

¹⁵ СУ РСФСР. – 1918. -№ 62. -Ст. 674.

поселениях с числом жителей свыше 10 тыс. было отменено право частной собственности на все строения, стоимость или доходность которых была выше предела, установленного местными Советами. Одним из методов решения жилищной проблемы стало переселение рабочих и политических активистов в национализированные дома, принадлежавшие прежде представителям состоятельных слоев населения. Так, с 1918 до 1924 г. только в Москве было расселено свыше полумиллиона рабочих и их семей¹⁶.

В связи с мероприятиями советского правительства в 1920 – начале 1921 г. по отмене платы за услуги, оказываемые трудящемуся населению, за предоставление ему продовольствия, предметов широкого потребления, топлива, коммунальных услуг, взимание квартирной платы в домах государственного фонда для основных категорий городского населения было прекращено¹⁷. Расходы по содержанию муниципализированных домов были возложены на местные Советы, а сами дома – переведены на сметное финансирование, причем наибольшее значение для поддержания их в

¹⁶ См.: Близнакова Милка. Советское жилищное строительство в годы эксперимента: 1918–1933 годы // Жилище в России: Век XX. Архитектура и социальная история. – М., 2001. – С. 53.

¹⁷ Декрет СНК РСФСР от 27 января 1921 г. «Об отмене взимания платы за жилые помещения с рабочих и служащих и за пользование водопроводом, канализацией и очисткой, газом и электричеством и общественными банями – с государственных учреждений и предприятий и их рабочих и служащих и о распространении указанных льгот на инвалидов труда и войны и лиц, находящихся на их иждивении» // СУ РСФСР. – 1921. – № 6. – Ст. 47.

надлежащем состоянии имело получение не денежных знаков, а необходимого снабжения (материалов, оборудования и проч.) в натуре. Мероприятия по поддержанию домового хозяйства (отепление водопроводных, канализационных и других труб, содержание дворов в надлежащем санитарном состоянии, вывозка снега и проч.) приходилось проводить силами самих жильцов¹⁸.

В целях борьбы с разрушением жилищ, достигшим угрожающих размеров, СНК РСФСР было издано 23 мая 1921 г. постановление «О мерах улучшения жилищных условий трудящегося населения и о мерах борьбы с разрушением жилищ»¹⁹. Согласно постановлению соответствующим ведомствам было поручено в кратчайший срок выработать положение об управлении домами в городах с возложением ответственности за сохранность жилых помещений на домовые управления. К контролю над работой домовых управлений привлекалось проживающее в доме население, наиболее заинтересованное в сохранении жилищ. 18 июля 1921 г. был подписан декрет об обязательном участии жильцов в ремонте домов путем сбора денежных средств, а также личного трудового участия или предоставления материалов в натуре в размерах, пропорциональных занимаемой площади²⁰.

¹⁸ См.: Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И. Указ. соч. – С. 21.

¹⁹ СУ РСФСР. – 1921.-№ 49. -Ст. 253.

²⁰ См.: Дмитриев Н.Г. Жилищный вопрос. Два мира – два подхода. – М., 1973. – С. 98.

В Положении об управлении домами²¹, утв. Правительством 8 августа 1921 г., способы управления домами различались в зависимости от вида собственности. Управление муниципализированными домами было возложено на заведующих домами, избираемых общим собранием жильцов дома сроком на один год. Основная функция заведующего домом – осуществление хозяйственного управления и проведение административных распоряжений. За осуществление своих функций заведующий домом получал содержание по смете жилищного отдела. За особую старательность и успешность по управлению домом по постановлению общего собрания жильцов, утвержденному жилищным отделом, ему могло быть выдано ежемесячное добавочное премиальное вознаграждение за счет коллектива жильцов. В число обязанностей заведующего домом входило принятие мер к сохранности здания и отдельных помещений, наблюдение за санитарным состоянием дома и отдельных квартир, производство хозяйственным способом текущего ремонта, своевременное уведомление жилищного отдела о необходимости капитального ремонта, ведение денежной и материальной отчетности по домоуправлению и др. В случае очевидной для жильцов дома неспособности заведующего домом к выполнению названных обязанностей он мог быть уволен с

²¹ Жилищные законы. Систематический сборник декретов, постановлений, циркуляров, инструкций, правил, уставов, положений, приказов, разъяснений органов центральной власти и Московского Совета / сост. Н.И. Бронштейн и С.М. Гинзбург. – Т. 2. – М., 1927. – С. 301–304.

должности и до истечения годовичного срока по постановлению общего собрания жильцов, утвержденному жилищным отделом.

Что касается частновладельческих домов, то они управлялись владельцами, которые несли ответственность перед жилищным отделом за сохранность домов. В случае невыполнения владельцем лежащих на нем обязанностей коммунальный отдел мог представить дом к муниципализации как бесхозяйственный (п. 11 Положения об управлении домами).

С переходом на мирную работу по восстановлению народного хозяйства для местных Советов оказалось крайне затруднительным сохранить в своем непосредственном управлении весь громадный жилищный фонд, перешедший в их распоряжение в первые годы революции. Ввиду «организационной и хозяйственной слабости»²² местных Советов в рассматриваемый период наиболее целесообразной признавалась передача этих домов на условиях аренды коллективам жильцов дома, организациям, учреждениям и отдельным лицам, непосредственно заинтересованным в поддержании их в надлежащем порядке, в производстве в них ремонта и проч. В Инструкции ГУКХ от 5 января 1922 г. коммунальным отделам рекомендовалось дома незаконченной

²² См.: Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» // СЗ СССР. – 1937. – № 69. – Ст. 314'

постройки, необитаемые, разрушенные и полуразрушенные передавать заводууправлениям, профсоюзам, кооперативам, учреждениям с целью восстановления этих домов и организации в них общежитий. Договоры аренды заключались на срок до 12 лет в зависимости от сложности ремонта и характера учреждения. Дома, уже занятые учреждениями, оформлялись арендными договорами на срок до 5 лет. Дома, заселенные гражданами, передавались в аренду преимущественно коллективам жильцов на срок от трех до 12 лет с учетом потребности ремонта²³. Таким образом, были заложены начала кооперативного использования значительной части жилищного фонда местных Советов. Четкое оформление в законодательном порядке жилищной кооперации в союзном масштабе относится лишь к 1924 г., но фактическое поступление многих домов в управление коллективов жильцов дома произошло значительно ранее²⁴.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 19 августа 1924 г. «О жилищной кооперации»²⁵ были предусмотрены две формы товариществ: жилищно-строительные и жилищно-арендные. Создание первых предусматривалось для борьбы с жи-

²³ Инструкция ГУКХ НКВД РСФСР от 5 января 1922 г. // Бюллетень НКВД. – 1922. – № 3–4. – С. 15.

²⁴ См.: Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И. Указ. соч. – С. 22.

²⁵ Жилищные законы. Систематический сборник декретов, постановлений, циркуляров, инструкций, правил, уставов, положений, приказов, разъяснений органов центральной власти и Московского Совета / сост. Н.И. Бронштейн и С.М. Гинзбург. – Т. 2. – М., 1927. – С. 71–79.

лицным кризисом путем развития жилищного строительства, вторых – для содействия наиболее хозяйственному использованию наличных муниципализированных домовладений на началах самодеятельности широких масс трудящегося населения. Для выполнения поставленной цели домовладения предоставлялись внаем органами местного хозяйства жилищно-арендным кооперативным товариществам на срок до 12 лет, с правом последних на преимущественное возобновление договора. Состав передаваемого домовладения устанавливали местные исполнительные комитеты: они могли передать жилое строение в целом со всеми находившимися в нем торговыми и иными нежилыми помещениями или без таковых.

Жилищно-арендные кооперативные товарищества являлись юридическими лицами, основанными на членстве. Их членами имели право быть все постоянно проживающие в данном домовладении граждане, пользующиеся избирательными правами. При этом число граждан, составляющих такое товарищество, не могло быть менее половины числа проживавших в домовладении лиц, пользующихся избирательным правом. Утрата избирательных прав и прекращение проживания в домовладении являлись юридическими фактами, влекущими за собой прекращение членства в товариществе.

Источниками формирования средств жилищно-арендных кооперативных товариществ являлись вступительные и пае-

вые взносы членов товарищества²⁶, поступления от квартирной платы и арендной платы за нежилые помещения, взносы на топливо (в домовладениях, где имелось центральное отопление) и иные поступления.

Вместе с тем финансовое положение большинства жилищно-товариществ было отнюдь не благополучным, а средств, которыми они располагали, было зачастую недостаточно для нормальной эксплуатации вверенных им многоквартирных домов. Одной из причин такого положения дел являлась система налогообложения домовладений, недостаточно учитывающая их доходность. В результате увеличения обложения налогами и сборами сокращались хозяйственные расходы, включающие расходы на текущий мелкий ремонт. Это обстоятельство особенно тяжело отражалось на мало доходных владениях городской периферии²⁷.

Несмотря на это, жилищно-арендная кооперация в период с 1924 г. до издания закона от 17 октября 1937 г. получила чрезвычайно широкое распространение, являясь преобладающей формой управления муниципализированными домовладениями в крупных городах²⁸. Наряду с этим зна-

²⁶ Постановление «О жилищной кооперации» устанавливало максимальный размер вступительного и паевого взносов для членов жилищно-арендных кооперативных товариществ, а также предусматривало возврат паевого взноса в случае выбытия их состава (п. 9).

²⁷ Финансовое положение жилищно-товариществ // Жилищное товарищество – жилище и хозяйство. – 1925. – № 7–8. – С. 328–331.

²⁸ См.: Яшук Т.Ф. Из опыта управления муниципальным жилым фондом в пе-

чительная часть муниципального жилищного фонда оставалась в непосредственном управлении местных органов и использовалась путем образования состоящих в ведении коммунальных органов местных Советов, трестов коммунальных домов. Тресты получали все права юридического лица и пользовались значительной хозяйственной самостоятельностью²⁹. Отдельные дома муниципализированного фонда закреплялись за государственными предприятиями и учреждениями, на них распространялся правовой режим домов, состоящих в ведении предприятий и учреждений. Маломерные дома, которые не представлялось целесообразным использовать на указанных выше началах, местные Советы сдавали в аренду отдельным гражданам при условии производства капитального ремонта и поддержания дома в надлежащем состоянии³⁰.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах»³¹ упразднило жилищно-арендную кооперацию, признав данный способ управления муниципализированным жилищным фондом неэффективным: «жилищно-арендные кооперативные товарищества (ЖАКТы) в по-

риод НЭПа // Семейное и жилищное право. – 2007. – № 3. – С. 30.

²⁹ См.: Постановление ВЦИК и СНКот 11 июля 1927 г. «Об организации трестов по управлению муниципальными домами» // СУ РСФСР. – 1927. – № 75. – Ст. 515.

³⁰ См.: Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И. Указ. соч. – С. 23, 24.

³¹ СЗ СССР. – 1937. – № 69. – Ст. 314.

давляющем большинстве на деле домами не управляют, не заботятся об их ремонте, не поддерживают их в культурном состоянии. Имеющая место бесхозность в управлении домами зачастую приводит их в полуразрушенное состояние»³².

Таким образом, начало формирования законодательства об управлении многоквартирными домами связано с социально-экономическим процессом обобществления частновладельческой недвижимости, характерного для периода военного коммунизма. Местные Советы, получив в свое ведение большую часть жилищного фонда, не смогли обеспечить эффективное управление им. Основной тенденцией развития законодательства рассматриваемого периода являлось вовлечение в процессы управления и обслуживания жилой недвижимости граждан – пользователей жилых помещений (непосредственно, через выборы заведующего домом или создание жилтоварищества). Вместе с тем неудовлетворительное состояние жилищного фонда свидетельствовало о том, что предложенные механизмы самоуправления в жилищной сфере на практике оказались малоэффективными. Представляется, что это было обусловлено рядом факторов. Во-первых, граждане не обладали должными знаниями, навыками и опытом, позволяющими эффективно осуществлять возложенные функции. Во-вторых, у пользователей жи-

³² Жилищное законодательство. Сб. официальных материалов. – М., 1950. – С. 4.

ных помещений отсутствовала заинтересованность в поддержании в надлежащем состоянии муниципального жилья. В третьих, реализация нерациональной налоговой политики государства приводила к ущемлению экономической свободы жилтовариществ и нехватке денежных средств на обслуживание жилой недвижимости.

1.2. Особенности развития законодательства об управлении многоквартирными домами в условиях преобладания публичной собственности на помещения в многоквартирных домах (1937–1988 гг.)

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. дома, находившиеся в пользовании жилищно-арендной кооперации, были переданы в непосредственное управление местных Советов и государственных предприятий. В этом же порядке управлялись дома, находившиеся ранее в ведении трестов коммунальных домов, переданные местным Советам жилищно-строительной кооперацией, и дома бывшего «маневренного фонда». На государственные учреждения и предприятия была возложена ответственность за сохранность жилищного фонда, находящегося в их ведении.

Для реализации функции управления вверенным жилищным фондом местным Советам поручено организовать в составе отделов коммунального хозяйства жилищные управле-

ния³³, а также создать при них подрядные ремонтные конторы и мастерские, транспортные и снабженческие конторы и подсобные предприятия по производству и обработке местных строительных материалов и мелкого оборудования для ремонта домов³⁴.

Жилищные управления непосредственно управляли всем жилищным фондом, состоящим в ведении Совета: организовывали домоуправления для непосредственного заведования домами; выдавали ордера на заселение свободных жилых помещений и на занятие нежилых помещений; сдавали строения в аренду; контролировали осуществление ремонта строений; организовывали на началах хозрасчета подсобные предприятия для обслуживания нужд домоуправлений и проч.³⁵. На жилищные управления исполкомов городских Советов в городах, имеющих районное деление, возложено общее оперативное руководство и контроль за работой районных жилищных управлений³⁶.

Для непосредственного управления отдельными домами или группой домов организовывались домоуправления во

³³ Районные Советы в крупных городах и поселковые Советы, в составе которых не было отделов коммунального хозяйства, организовывали жилищные управления на правах своих отделов (прим. 1 п. 10 постановления от 17 октября 1937 г.).

³⁴ Статьи 10, 21 постановления от 17 октября 1937 г.

³⁵ См.: Аскназий С.И., Брауде И.Л., Пергамент А.И. Указ. соч. – С. 67.

³⁶ См.: Положение о жилищных управлениях городского Совета, утв. Наркомхозом РСФСР 24 января 1938 г.// Бюллетень Наркомхоза РСФСР. – 1938. – № 3.

главе с управляющим домом. Изданное на основе Закона 17 октября 1937 г. Положение о домоуправлении и работе управляющего домом местного Совета³⁷ уточнило, что домоуправление является государственной хозрасчетной организацией. В названном Положении также определяется, что основной задачей домоуправления является всемерное сохранение находящегося в его управлении государственного жилищного фонда путем правильного ведения домового хозяйства, осуществления планомерно-предусмотрительного и капитального ремонта зданий и жилых помещений, содержания домовладений в надлежащем санитарном состоянии³⁸, установления бережного отношения квартиросъемщиков к домовому хозяйству как к всенародному достоянию и улуч-

³⁷ Утв. приказом Наркомхоза РСФСР от 2 апреля 1943 г. № 173 // Жилищное законодательство: сб. официальных материалов. – М., 1950. – С. 141–146.

³⁸ Систематический надзор за соблюдением жильцами дома и управляющим домом санитарных правил, надзор за санитарным состоянием нежилых помещений в доме, участие в обследованиях санитарного состояния домовладения или квартир, производимых государственной санитарной инспекцией, и т. п. – составляли круг обязанностей санитарных комиссий, организуемых при каждом домоуправлении. Члены комиссии в составе от трех до пяти человек избирались на общих собраниях жильцов сроком на один год. Санкомиссии имели право производить осмотр квартир и нежилых помещений, а также давать указания об устранении обнаруженных при посещении недостатков санитарного характера в установленный ими срок. О случаях невыполнения съемщиком указаний санкомиссий последние сообщали управляющему домом или госсанинспектору для наложения на виновных соответствующих взысканий (Положение о санитарных комиссиях при домоуправлениях, утв. Наркомхозом РСФСР 20 мая 1938 г. и Главным государственным санитарным инспектором РСФСР 15 июля 1938 г. // Бюллетень Наркомхоза РСФСР. – 1938. – № 14).

шению жилищно-бытовых условий жильцов дома.

Управляющий домом назначался приказом начальника жилищного управления и утверждался решением исполнительного комитета городского (поселкового), в городах с районным делением – районного Совета депутатов трудящихся. Перемещение или смещение (увольнение) управляющего домом производилось в том же порядке. В своей деятельности управляющий подчинялся непосредственно начальнику жилищного управления.

Дома передавались управляющему домом при его вступлении в должность по приемо-сдаточному акту с подробным указанием в нем технического состояния зданий, сооружений, двора, служб, домового оборудования и инвентаря и хозяйственно-финансового положения домоуправления³⁹.

Ведение домового хозяйства осуществлялось управляющим в соответствии с хозяйственно-финансовыми планами, утверждаемыми жилищным управлением. На него возлагалась ответственность за правильное ведение домового хозяйства, за своевременный ремонт дома и надлежащее качество ремонта; за содержание в порядке дома и его санитарно-технических устройств (отопление, освещение, кухни, лестницы, уборные, газ, ванны, лифт и проч.)⁴⁰

Управление и эксплуатация домового хозяйства управля-

³⁹ Пункты 8,9,11 Положения о домоуправлении и работе управляющего домом местного Совета.

⁴⁰ Статьи 11, 13 постановления ЦИКи СНК СССР от 17 октября 1937 г.

ющим домом велась в тесном контакте с общественностью дома путем:

а) созыва общих собраний жильцов и обсуждения на них всех важнейших хозяйственных, финансовых, культурно-бытовых мероприятий, проводимых по домоуправлению. В частности, в соответствии с п. 23 Положения о домоуправлении и работе управляющего местного Совета обязательному обсуждению общих собраний жильцов подлежали следующие вопросы: производство капитального ремонта дома; заготовка и завоз топлива, а также смета расходов по центральному отоплению, до утверждения ее жилищным управлением; мероприятия по благоустройству и санитарному содержанию домовладения; хозяйственно-финансовый план домоуправления на данный год, до утверждения его жилищным управлением; годовой отчет управляющего домом по хозяйственной, финансовой и общественной деятельности домоуправления, а также отчет о результатах хозяйственной деятельности домоуправления по отдельным кварталам; общественное порицание нарушителям внутреннего распорядка в квартирах и неплательщикам квартирной платы и др. При этом общее собрание считалось законным при наличии 50 % квартиросъемщиков или представляющих их членов семьи, фактически проживавших в доме в момент созыва собрания, т. е. не считая съемщиков, находящихся в длительном отсутствии по тем или иным причинам. Решения на общем собрании принимались простым боль-

шинством голосов и являлись обязательными как для всех присутствующих, так и отсутствующих на данном собрании фактически проживающих в данном доме жильцов⁴¹;

б) организации при домоуправлении хозяйственно-финансовой, санитарной и культурно-бытовой комиссий, члены которых избирались общим собранием жильцов из среды жильцов⁴².

В домоуправлении, имеющем в своем составе группу, управляющий домом назначал уполномоченного по каждому дому в отдельности, рекомендуемого общим собранием жильцов данного дома, а в квартирах, где имеются три и более съемщиков, по соглашению с последним, назначал уполномоченного (ответственного) по квартире, обязанного наблюдать за порядком в квартире⁴³. За выполнение этих обязанностей ответственный по квартире получал небольшую

⁴¹ Пункты 27, 32 Положения о домоуправлении и работе управляющего домом местного Совета.

⁴² См.: Положение о санитарных комиссиях при домоуправлениях, утв. Наркомхозом РСФСР 20 мая 1938 г. и Главным государственным санитарным инспектором РСФСР 15 июля 1938 г. // Бюллетень Наркомхоза РСФСР. – 1938. – № 14; Положение о культурно-бытовых комиссиях при домоуправлениях, утв. Наркомхозом и Наркомпросом РСФСР 23–26 марта 1939 г. // Бюллетень Наркомхоза РСФСР. – 1939. – № 6; Положение о хозяйственно-финансовой комиссии при домоуправлении, утв. Наркомхозом РСФСР 31 октября 1939 г. // Бюллетень Наркомхоза РСФСР. – 1939. – № 18.

⁴³ Пункт 15 Положения о домоуправлении и работе управляющего домом местного Совета.

плату в размере, определяемом управляющим домом⁴⁴.

Вместе с тем запуск новой системы управления жилищным фондом не принес ожидаемых результатов: улучшения состояния жилищного хозяйства не последовало. Деятельность домоуправлений получила неудовлетворительную оценку на страницах периодической печати: «К сожалению, во многих городах и рабочих поселках жилища содержатся неудовлетворительно. Почти в любом городе можно встретить дома, на фасадах которых отбита штукатурка, разрушены архитектурные детали, карнизы, повреждены водосточные трубы. А сколько в исполкомы местных Советов поступает заявлений с просьбой починить крышу, отремонтировать печи, навести порядок в лифтовом хозяйстве! Все это результат невнимательного отношения к эксплуатации жилых зданий, отсутствия повседневного контроля за их содержанием. Не будет преувеличением сказать, что в эксплуатации жилых домов у нас царит кустарщина, которая наносит большой ущерб народному хозяйству»⁴⁵. Причина того, что управляющие домами не справлялись со своими обязанностями, по мнению многих, заключалась в маломощности существовавших домоуправлений: они не располагали ни кадрами, ни материалами, ни средствами для осуществления

⁴⁴ Статья 14 постановления ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г.

⁴⁵ Софинский И. Еще раз о системе управления жилыми домами // Известия. – 1954. – 11 нояб.-С.2.

возложенных на них задач⁴⁶. Выход из сложившейся ситуации представлялся в укрупнении домоуправлений, создании мощных жилищных хозяйств. Такое укрупненное домоуправление, по замыслу реформаторов, должно было сосредоточить все планирование, как эксплуатации зданий, так и ремонтных работ.

Кроме того, предлагалось организовать при домоуправлениях строительные участки с 50–70 рабочими различных специальностей. Создание таких участков позволило бы механизировать труд, централизовать изготовление деталей для ремонта, а укрупнение домоуправлений в целом – укрепить их квалифицированными работниками, сократить число счетных работников, увеличить число инженеров и техников, что в конечном итоге должно было отразиться на качестве текущего и капитального ремонта и эксплуатации жилого фонда в целом⁴⁷.

В 1957 г. эти идеи легли в основу эксперимента, проводимого исполкомом Московского Совета на опыте двух районов города (Куйбышевского и Рижского) по проверке целесообразности организации новой формы управления домами – посредством жилищно-эксплуатационных контор. Эксперимент дал положительные результаты и позволил в скором времени реорганизовать домоуправления в жилищ-

⁴⁶ См.: Софинский И. Указ. соч. – С. 2; Соколова. Реорганизовать систему управления жилыми домами // Известия. – 1954. – 24 сент. – С. 2.

⁴⁷ См.: Софинский И. Указ. соч. – С. 2; Соколова. Указ. соч. – С. 2.

но-эксплуатационные конторы во всех районах Москвы⁴⁸. Данное начинание затем было одобрено постановлением Совета Министров РСФСР от 6 июля 1959 г. «О мерах по улучшению эксплуатации и сохранению государственного жилищного фонда»⁴⁹ и распространено на другие города Российской Федерации. Реорганизация управления домами позволила создать взамен мелких домоуправлений укрупненные хозяйственные единицы с более крепкой финансовой и материальной базой. За счет сокращения общей численности административно-управленческого персонала стало возможным обеспечить подбор квалифицированных руководящих кадров, усилить состав инженерно-технических работников. Введение в штат контор должностей инженеров и техников-смотрителей повысило ответственность ЖЭКов за техническое состояние жилых домов и бесперебойную работу их оборудования. Конторы располагали достаточным количеством запаса ремонтно-строительных материалов, были оснащены сложными современными механизмами, машинами и оборудованием, обеспечены кадрами ИТР и рабочих по всем необходимым специальностям. Однако, несмотря на очевидные преимущества жилищно-эксплуатационных контор по сравнению с домоуправлениями, последние еще продолжали оставаться преобладающей формой управления до-

⁴⁸ См.: Прокопченко И.П. Управление и пользование жилищным фондом в СССР.-М., 1970.-С. 160.

⁴⁹ СП РСФСР. – 1959. – № 8. – Ст. 72.

мами в некрупных городах и рабочих поселках⁵⁰. Во многих случаях это было оправданно: в таких населенных пунктах государственный жилищный фонд размещался небольшими группами домов между жилищным фондом других категорий, в разных концах города и на большом расстоянии одной группы домов от другой. Такие условия не способствовали созданию укрупненных домоуправлений – ЖЭКов, так как чрезмерная разбросанность хозяйства не создавала благоприятных условий к его рациональному ведению⁵¹.

Это положение нашло отражение в Правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда⁵², где закреплялось, что непосредственно эксплуатацией жилищного фонда местных Советов занимаются управления домами или жилищно-эксплуатационные конторы, подведомственные го-

⁵⁰ При этом условия работы домоуправлений значительно изменились. От многих обязанностей, которые им надлежало выполнять раньше, теперь они освобождены. Раньше домоуправление, по существу, было замкнутым хозяйством. Его работники собственными силами выполняли все то, что теперь стало функцией специализированных контор и трестов. Так, капитальный ремонт зданий в настоящее время выполняют подрядные ремонтно-строительные организации по договорам с домоуправлениями, кассовые операции по расчетам с квартиросъемщиками выполняют сберегательные кассы и т. д. (См.: Прокопченко И.П. Жилищное и жилищно-строительное законодательство: справ, пособие. – М., 1986. – С. 93).

⁵¹ См.: Прокопченко И.П. Управление и пользование жилищным фондом в СССР.-С. 161.

⁵² Утв. приказом Министерства коммунального хозяйства РСФСР от 21 ноября 1960 г. // Жилищно-бытовые вопросы: сб. руководящих материалов. – М., 1964. – С. 81–91.

родским (районным) жилищным управлениям или отделам коммунального хозяйства райисполкомов.

Деятельность домоуправления и жилищно-эксплуатационной конторы, их полномочия и основные функции определялись специальными положениями. В РСФСР таким документом являлось Типовое положение об управлении домами (жилищно-эксплуатационной конторе, жилищной конторе) исполкома местного Совета депутатов трудящихся, утв. приказом министра коммунального хозяйства РСФСР от 8 июля 1963 г. № 204⁵³.

Согласно правилам, содержащимся в указанном Типовом положении, управление домами (жилищно-эксплуатационная контора или жилищная контора) являлось органом местного Совета депутатов трудящихся и осуществляло эксплуатацию жилых домов на началах хозяйственного расчета и в порядке, установленном действующим законодательством по вопросам эксплуатации и сохранения жилищного фонда. Основной задачей управления домами (ЖЭК) являлось сохранение находящегося в его ведении жилищного фонда в исправном состоянии и обеспечение бесперебойной работы оборудования и устройств жилых домов. Домоуправление (ЖЭК) было обязано обеспечивать своевременное проведение текущего и капитального ремонта зданий, содержание домовладений в надлежащем техническом и санитарном состоянии, соблюдение жильцами обязанностей по образцово-

⁵³ СПС «КонсультантПлюс».

му содержанию квартир на основании договора найма, улучшение жилищно-бытовых условий проживающих в обслуживаемых домах граждан.

Являясь самостоятельной хозяйственной организацией, управление домами (ЖЭК) пользовалось правами юридического лица, имело установленный фонд, определяемый исполкомом соответствующего местного Совета на основе инвентаризационной оценки строений и существующих норм собственных оборотных средств; имело самостоятельный расчетный счет в соответствующем отделении государственного банка.

Руководство деятельностью управления домами (ЖЭК) осуществлялось управляющим домами (начальником жилищно-эксплуатационной конторы). Он на основе единоначалия исполнял все обязанности, вытекающие из задач, возложенных на управление домами (жилищно-эксплуатационную контору), распоряжался в пределах, установленных законом, средствами и имуществом руководимого им хозяйства, совершая все необходимые операции, сделки, заключая договоры, выступая в суде. При этом на него возлагалась персональная ответственность за обеспечение содержания вверенного ему жилищного фонда в технически исправном состоянии, исправного содержания и бесперебойной работы домовых устройств и оборудования, соблюдение санитарно-технических и противопожарных правил, экономически рентабельное ведение домового хозяйства, систематическое

снижение эксплуатационных расходов, своевременный сбор квартирной платы от квартиросъемщиков и арендной платы от организаций, арендуемых нежилые помещения. Управляющий домами (начальник ЖЭКа) должен был руководить составлением хозяйственно-финансовых планов, смет, бухгалтерских отчетов, балансов домоуправления и представлять их на утверждение городского (районного) жилищного управления (отдела коммунального хозяйства); обеспечивать своевременное заключение и перезаключение договоров найма квартир и жилых комнат, договоров аренды нежилых помещений, паспортизацию домов и организовывать контроль выполнения этих договоров.

Для осуществления технически грамотной эксплуатации государственного жилищного фонда вводится новая должность – техник управления домами, а в жилищно-эксплуатационных конторах – техник-смотритель зданий. Располагая достаточным штатом текущего ремонта по различным специальностям, а также необходимым обслуживающим персоналом, техник-смотритель (техник) был обязан обеспечить выполнение всего комплекса технической эксплуатации закрепленных за ними жилых домов в строгом соответствии с правилами и нормами, регулирующими данную область эксплуатационной деятельности⁵⁴.

Вся хозяйственная и организационно-массовая работа

⁵⁴ См.: Прокопченко И.П. Управление и пользование жилищным фондом в СССР.-С. 168, 169.

управления домами (ЖЭК) проводилась в тесном контакте с общественным домовым комитетом и активом жильцов дома. В постановлении Совета Министров СССР от 26 августа 1967 г.⁵⁵ среди прочих мер, направленных на повышение уровня эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства, исполкомам Советов депутатов трудящихся и руководителям предприятий, организаций и учреждений было предписано шире привлекать домовые комитеты, общественные комиссии и актив к разработке проектов хозяйственно-финансовых планов и мероприятий по улучшению эксплуатации зданий, осуществлению контроля за качеством и сроками выполнения ремонтных работ, за расходом материалов и организацией соревнования жильцов за образцовый порядок и высокую культуру быта. В развитие этого положения Советом Министров РСФСР и ВЦСПС 9 августа 1968 г. было принято постановление № 548 «Об усилении роли домовых комитетов в управлении государственным жилищным фондом»⁵⁶, утвердившее Положение о домовом комитете в государственном жилищном фонде.

В соответствии с последним домовый комитет образует-

⁵⁵ Постановление Совета Министров СССР от 26 августа 1967 года № 807 «О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства» // Жилищно-бытовые вопросы: Официальные материалы, консультации. – М., 1971. – С. 72–76.

⁵⁶ Жилищно-бытовые вопросы: Официальные материалы, консультации. – М., 1971. – С. 80, 81.

вался на общественных началах в каждой жилищно-эксплуатационной организации исполкома местного Совета депутатов трудящихся, предприятия, организации и учреждения. Он избирался на общем собрании жильцов или их представителей от домов, корпусов, подъездов (по нормам, устанавливаемым соответствующим исполкомом местного Совета депутатов трудящихся, комитетом профсоюза предприятия, организации и учреждения) открытым голосованием сроком на два года в составе не менее семи человек.

Основная задача домового комитета состояла в том, чтобы активно участвовать в управлении жилищным фондом, содействовать жилищно-эксплуатационной организации в улучшении эксплуатации и содержания государственного жилищного фонда. В этих целях домовый комитет принимал участие в разработке проектов хозяйственно-финансовых планов жилищно-эксплуатационной организации, а также мероприятий по улучшению эксплуатации и сохранности жилищного фонда; участвовал в комиссиях по осмотру жилого фонда, в отборе домов для текущего и капитального ремонта; следил за своевременным и качественным выполнением работ по капитальному и текущему ремонту жилых домов; осуществлял контроль за расходом жилищно-эксплуатационной организацией материалов, выделяемых на ремонт жилищного фонда; созывал собрания жильцов, а также осуществлял иные функции⁵⁷. Кроме того, исполко-

⁵⁷ Пункт 6 Положения о домовом комитете в государственном жилищном фон-

мам Советов депутатов трудящихся с участием домовых комитетов, общественных комиссий и активов было предписано установить постоянный контроль за своевременным ремонтом и надлежащим содержанием жилых домов, принадлежащих гражданам на праве личной собственности в городах и поселках городского типа⁵⁸. Жилищно-эксплуатационная организация при этом была обязана оказывать помощь домовому комитету в его работе, знакомить его с необходимыми материалами и документами, предоставлять помещения и оборудование для работы.

Одновременно с рассматриваемыми реформами в системе управления государственным и муниципальным жилищным фондом второе дыхание обретают жилищно-строительные кооперативы. Совет Министров СССР в постановлении от 20 марта 1958 г. «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации»⁵⁹ признал целесообразным более широкое развитие жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации для осуществления строительства многоквартирных жилых домов в городах и поселках городского типа и дач в пригородах за счет собственных средств членов кооперативов.

Помимо строительства многоквартирных домов для по-

де.

⁵⁸ Пункт 17 постановления Совета Министров СССР от 26 августа 1967 г. № 807 «О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства».

⁵⁹ СП СССР. – 1958. – № 5. – Ст. 47.

следующего предоставления его жилых помещений в постоянное пользование пайщиков и их семей⁶⁰ основной обязанностью кооператива являлось осуществление эксплуатации своего жилищного фонда на началах полной самокупаемости. Кооперативные домовладения могли обслуживаться либо силами самих кооперативов, либо силами жилищно-эксплуатационных организаций исполкомов или предприятий, учреждений и организаций на договорных началах с оплатой кооперативами расходов. Обслуживание кооперативного домовладения эксплуатационной организацией осуществлялось на равных условиях с государственным жилищным фондом. Взаимоотношения между кооперативом и эксплуатационной организацией регулировались Типовым *договором на обслуживание* домов жилищно-строительного кооператива силами государственных жилищно-эксплуатационных организаций. В соответствии с ним на эксплуатационную организацию возлагалось выполнение комплекса работ, обеспечивающих содержание в надлежащем техническом состоянии домов и их оборудования: профилактический осмотр строительных конструкций и инженерного оборудования дома; текущий ремонт дома и его оборудования, за исключением внутриквартирного ремонта, выполняемого членами кооператива

⁶⁰ Члены кооператива не имели права каким бы то ни было способом отчуждать принадлежащее кооперативу имущество (п. 6 постановления Совета Министров СССР от 20 марта 1958 г.).

за свой счет, а также ремонта газового⁶¹ и лифтового оборудования; уборка и освещение лестничных клеток; уборка и санитарная очистка территории домовладения, вывоз бытового мусора; обслуживание систем центрального отопления и горячего водоснабжения, водопровода и канализации, электроосвещения и вентиляции; ведение домовой книги, выдача жильцам справок о месте жительства и занимаемой жилой площади, прописка и выписка жильцов по письменному разрешению правления кооператива и др. Предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в домах жилищно-строительных кооперативов, не входило в предмет договора на обслуживание домов. Капитальный ремонт кооперативного жилищного фонда производился, как правило, подрядным способом, силами государственных ремонтно-строительных организаций. Он включался в план работ соответствующей подрядной ремонтно-строительной организации и выполнялся ею на тех же условиях, что и ремонт государственного жилищного фонда⁶². Взаимоотно-

⁶¹ Обслуживание и ремонт газового оборудования осуществлялись на основании Типового договора на профилактическое обслуживание, полный технический осмотр (ревизию) и капитальный ремонт дворовых газовых сетей, установок сжиженного газа, внутридомового газового оборудования и внутридомовых газовых сетей в домах жилищно-строительного кооператива, утв. приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 20 января 1975 г. № 23 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶² Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 июня 1962 г. «Об индивидуальном и кооперативном жилищном строительстве» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967 гг.): В 5 т. – М., 1968. –

шения между правлением кооператива и подрядной организацией регулировались типовым подрядным договором на производство работ по капитальному ремонту⁶³.

В этот же период законодательную регламентацию получила новая форма удовлетворения жилищной потребности граждан – жилищно-строительный коллектив индивидуальных застройщиков. В соответствии с Положением о жилищно-строительных коллективах индивидуальных застройщиков⁶⁴ последние представляли собой объединения рабочих, служащих, а также пенсионеров по месту работы, при предприятиях, учреждениях, органах коммунального хозяйства исполкомов местных Советов народных депутатов в целях совместного строительства своими силами на началах трудовой взаимопомощи многоквартирных жилых домов с сохранением прав личной собственности одного застройщика на одну квартиру и многоквартирных жилых домов на праве личной собственности жилой площадью не более 60 кв. м. Объединение индивидуальных застройщиков в жилищно-строительные коллективы оформлялось договором, заключаемым между участниками этих коллективов. Перечень существен-

Т. 5. – С. 93–96.

⁶³ См.: Прокопченко И.П. Жилищное и жилищно-строительное законодательство. – С. 124–129, 167–172.

⁶⁴ Утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 9 июля 1959 г. № 1184 «О мерах содействия коллективному строительству многоквартирных и одноквартирных индивидуальных жилых домов» // СП РСФСР. – 1959. – № 9. – Ст. 77.

ных условий и требования к форме такого договора регламентировались п. 4, 5 Положения о жилищно-строительных коллективах индивидуальных застройщиков.

Для ведения дел из числа участников объединения избирался управляющий (их могло быть несколько), действующий от имени участников коллектива на основании решений общих собраний коллектива и доверенности, подписанной всеми участниками. Уполномоченный коллектива в сроки, установленные общим собранием коллектива, представлял отчет коллективу о произведенных расходах.

Помимо основной задачи – строительства жилых домов – данные объединения решали вопросы их дальнейшей эксплуатации: организовывали на коллективных началах ремонт, содержание и охрану домов, уборку прилегающих к домам улиц, проездов и тротуаров. Положение признавало фундамент, крышу, лестничные клетки и другие части многоквартирного дома, которые обслуживают все квартиры, объектами общей собственности участников коллектива, которые содержатся и ремонтируются на средства участников коллектива соответственно доле каждого. Указанные расходы производились по решению общего собрания коллектива⁶⁵ и покрывались индивидуальными застройщиками деньгами, строительными материалами, инструментом и т. д.

⁶⁵ В соответствии с п. 11 Положения о жилищно-строительных коллективах индивидуальных застройщиков все решения коллектива принимаются простым большинством голосов.

Таким образом, законодательство рассматриваемого периода определяло порядок управления и обслуживания многоквартирных домов, принадлежащих жилищно-строительным кооперативам и коллективам индивидуальных застройщиков. Важной чертой данных механизмов являлось наличие в них договорных начал. Вместе с тем наличие типовых договоров с диктуемыми государством условиями существенно ограничивало свободное волеизъявление сторон при определении содержания заключаемых договоров и делало невозможным изменение предложенной модели договора.

Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик⁶⁶ и Жилищный кодекс РСФСР⁶⁷ (далее – ЖК РСФСР) принципиально не изменили сложившуюся к моменту их принятия систему управления жилищным фондом, четко «выстроив» управленческую вертикаль. В соответствии со ст. 10 Основ жилищного законодательства СССР государственное управление в области использования и обеспечения сохранности жилищного фонда осуществлялось Советом Министров СССР, Советом Министров РСФСР, Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами местных Советов народных

⁶⁶ Приняты Верховным Советом СССР 24 июня 1981 г. // Ведомости ВС СССР. – 1981.-№ 26.-Ст. 834.

⁶⁷ Утв. Верховным Советом РСФСР 24 июня 1983 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1983. – № 26. – Ст. 883.

депутатов, министерствами, государственными комитетами и ведомствами, а также специально уполномоченными на то государственными органами в соответствии с законодательством СССР и РСФСР. Таким специально уполномоченным органом в РСФСР согласно ст. 16 ЖК РСФСР являлось Министерство жилищно-коммунального хозяйства РСФСР и его органы на местах.

На местах функции органов, специально уполномоченных на государственное управление жилищным фондом, осуществляли:

в краях, областях – управления жилищно-коммунального хозяйства исполкомов краевых (областных) Советов народных депутатов;

в городах, районах – управления жилищно-коммунального (коммунального) хозяйства горисполкомов; отделы (управления) учета и распределения жилой площади гор(рай)исполкомов; отделы (управления) горисполкомов по руководству жилищно-строительными кооперативами⁶⁸.

Органы, осуществлявшие непосредственное хозяйственное управление, различались в зависимости от вида жилищного фонда. Управление жилищным фондом местных Советов согласно ст. 17 ЖК РСФСР осуществлялось органами самоуправления. Такими специальными органами, создаваемыми для выполнения возлагаемых на местные Со-

⁶⁸ См.: Жилищное законодательство: комментарий / под ред. В.Ф. Яковлева, П.И. Седугина. – М., 1991. – С. 55.

веты функций в отношении жилищного хозяйства, являлись управления жилищным хозяйством (жилищные управления). К основным обязанностям жилищных управлений относились: организация и контроль за деятельностью жилищно-эксплуатационных организаций по техническому и санитарному содержанию жилых домов; организация и производство ремонта жилых домов местных Советов и повышение их благоустройства; разработка и представление на утверждение перспективных и текущих планов развития жилищного хозяйства, инструкций и нормативных материалов и др. Кроме того, жилищное управление (районное, городское) контролировало содержание всего жилищного фонда на территории района и его ремонт независимо от подчиненности (ведения) фонда⁶⁹.

Управление ведомственным жилищным фондом было возложено на соответствующие министерства, другие ведомства, предприятия, организации и учреждения, в ведении которых находились жилые дома. Для этого в министерствах и других ведомствах образовывались жилищные отделы или другие органы управления, а на предприятиях, в организациях, учреждениях – жилищно-коммунальные конторы, управления домами.

Общественным жилищным фондом управляли органы тех кооперативов, профсоюзных организаций, спортивных,

⁶⁹ См.: Жилищное законодательство: комментарий / под ред. В.Ф. Яковлева, П.И. Седугина. – М., 1991. – С. 56.

научных и других общественных организаций, введении (собственности) которых находится соответствующий жилищный фонд. Управление фондом жилищно-строительных кооперативов осуществлялось органами управления кооперативов в соответствии с их уставами (ст. 17 ЖК РСФСР).

Эксплуатацию государственного и общественного жилого фонда в соответствии со ст. 22 ЖК РСФСР по-прежнему осуществляли жилищно-эксплуатационные организации. В законе были названы их основные задачи и функции. Жилищно-эксплуатационные организации должны обеспечить сохранность жилищного фонда и надлежащее его использование, высокий уровень обслуживания граждан, а также контролировать соблюдение гражданами правил пользования жилыми помещениями, содержания жилого дома и придомовой территории. Также законодательно закреплён принцип: жилой дом может эксплуатироваться только одной жилищно-эксплуатационной организацией.

По-прежнему большая роль в управлении жилищным фондом отводилась домовым комитетам и другим органам общественной самодеятельности, которые согласно ст. 19 ЖК РСФСР призваны оказывать содействие жилищно-эксплуатационным организациям в их работе по обеспечению сохранности и надлежащему использованию жилищного фонда, а также осуществлять общественный контроль за соблюдением гражданами правил пользования жилыми помещениями и содержания жилых домов.

Таким образом, в рассматриваемый период сложилась определенная практика управления жилищным фондом. Способы управления и роль договора в организации обслуживания жилищного фонда различались в зависимости от форм собственности на жилье. Наиболее развернутой и разработанной являлась система управления количественно-доминирующим государственным жилищным фондом, построенная на административных методах, отсутствии договорных начал. В исследуемый период обнаруживаются новые попытки государства привлечь граждан – пользователей жилыми помещениями в процесс управления жилой недвижимостью. Однако добиться эффективного хозяйствования при помощи указанных механизмов не удалось из-за отсутствия заинтересованности у граждан и их объединений в управлении жильем, поддержании его в надлежащем состоянии. Причина такого положения дел в жилищной и иных сферах хозяйствования, по мнению многих, скрывалась в самом характере социалистической (общенародной, коллективной) собственности. Как отмечал А. Г. Быков: «Критерий государственной собственности – «принадлежность всему народу» – неизбежно таил в себе внутреннее противоречие, ибо «принадлежность всему народу» – значит никому, это – «ничейное» имущество. И как следствие «ничейности» имущества – равнодушие к его судьбе»⁷⁰. Выход из

⁷⁰ См.: Право собственности в СССР / под ред. Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева. – М., 1989. – С. 76. См. также: Право собственности в СССР. – С. 103, 262; Суханов

сложившейся ситуации социальной апатии виделся в устранении обезлички общенародной собственности, предоставлении гражданам возможности приобретать в собственность жилые помещения.

ЕЛ. Лекции о праве собственности. – М., 1991. – С. 42; Бутенко А.П. О характере собственности в условиях реального социализма // ЭКО. – 1988. – № 2. – С. 16–19; Абалкин Л. Полный хозяйственный расчет// Правда. – 1986. – 12 дек. – С. 2, 3.

1.3. Тенденции развития законодательства об управлении многоквартирными домами в условиях возрождения частной собственности на помещения в многоквартирных домах

Впервые идея передачи жилых помещений в многоквартирных домах из собственности публичных образований в частную собственность граждан получила воплощение в постановлении Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1400 «О продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда»⁷¹ и последовавшем в его развитие республиканском постановлении⁷². Данные акты предусматривали возможность приобретения гражданами права собственности на занимаемые ими квартиры в домах государственного и общественного жилищного фонда, а также незаселенные квартиры в домах, подлежащих реконструкции и капи-

⁷¹ СП СССР. – 1989.-№ 1.-Ст. 4.

⁷² Постановление Совмина РСФСР от 30 декабря 1988 г. № 552 «О продаже гражданам в личную собственность квартир в домах государственного и общественного жилищного фонда» // СП РСФСР. – 1989. – № 3. – Ст. 19.

тальному ремонту. При этом устанавливалось, что одна семья сможет приобрести только одну квартиру. Для граждан предусматривалась возможность рассрочка! оплаты и другие льготы.

Указанные акты также содержали положения, направленные на регламентацию основных вопросов эксплуатации и ремонта «домов с квартирами индивидуальных владельцев». Во-первых, исполкомам местных Советов народных депутатов, предприятиям и организациям при продаже квартир в многоквартирных домах было рекомендовано содействовать продаже всех квартир в доме (или в секции) и образованию *товариществ индивидуальных владельцев квартир* для создания условий эффективной эксплуатации домов на основе коллективного управления и взаимопомощи. Во-вторых, порядок обслуживания и оплаты расходов на содержание и ремонт таких домов разрешено определять Советам Министров союзных и автономных республик либо по их решению исполкомам местных Советов народных депутатов при соблюдении следующих принципов:

эксплуатация и ремонт квартир индивидуальных владельцев осуществляются за счет средств владельца квартиры с обязательным соблюдением единых правил и норм эксплуатации и ремонта домов на условиях, определенных для домов государственного жилищного фонда;

оплата расходов за коммунальные услуги производится владельцами квартир по тарифам, установленным для госу-

дарственного жилищного фонда;

обслуживание жилых домов производится государственными или кооперативными жилищно-эксплуатационными организациями *по договорам с товариществами индивидуальных владельцев квартир или отдельными гражданами*. При этом законодатель не определил модель договора, предназначенного для этих целей.

Принятый 24 декабря 1990 г. Закон № 443-1 «О собственности в РСФСР»⁷³, признав равенство форм собственности, снял ограничения по количеству и стоимости имущества, в том числе земельных участков, жилых домов, квартир, дач, которые могут находиться в собственности граждан (ст. 10 Закона). Кроме того, в ст. 13 указанного Закона было закреплено право нанимателя жилого помещения в доме государственного или муниципального жилищного фонда и членов его семьи приобрести в собственность соответствующую квартиру, дом путем их выкупа или по другим основаниям, предусмотренным законодательством РСФСР и республик, входящих в Российскую Федерацию.

Эта норма получила развитие в Законе РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РСФСР»⁷⁴. Первоначальная редакция этого Закона также предусматривала передачу гражданам РФ жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде,

⁷³ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 416.

⁷⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 28. – Ст. 959.

включая жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений (ведомственный фонд), занимаемых ими на условиях социального найма, в собственность как на возмездных, так и на безвозмездных началах.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.