



Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

Как защитить права собственников жилья в Петербурге?

Актуальные проблемы
жилищного самоуправления

Специальный доклад

Санкт-Петербург





Уполномоченный
по правам человека
в Санкт-Петербурге

Как защитить права собственников жилья в Петербурге?

**Актуальные проблемы
жилищного самоуправления**

Специальный доклад

Санкт-Петербург

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение

Актуальность жилищного самоуправления
и эффективной реализации прав собственников
жилья в Санкт-Петербурге3

2. Товарищество собственников жилья и другие организационно-правовые формы жилищного самоуправления

Вопросы реализации и характерные нарушения
прав собственников жилья в многоквартирных домах..... 7

3. Основные проблемы осуществления и защиты прав собственников жилья.....21

4. Права собственников жилья в судебной практике49

5. «Audiatur et altera pars!..»

(«Выслушаем и другую сторону!..») или альтернативный взгляд
на проблему со стороны ТСЖ и ЖСК61

6. Основные выводы69

Приложения75

1. ВВЕДЕНИЕ

Актуальность жилищного самоуправления и эффективной реализации прав собственников жилья в Санкт-Петербурге

Конституция Российской Федерации в статье 40 декларирует право каждого на жилище, возлагая при этом на органы государственной власти и местного самоуправления обязанность по созданию условий для осуществления указанного права.

Между тем реализация права на жилище как для граждан Российской Федерации, так и для других лиц, проживающих на территории Российской Федерации, и в частности, в Санкт-Петербурге, оказывается серьезной проблемой. По статистике аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге (далее также – Уполномоченный, аппарат Уполномоченного), в 2011-2013 годах жалобы на нарушения жилищных прав граждан неизменно занимают первые строчки в ежегодных статистических отчетах о деятельности Уполномоченного.

Так, в 2011 году свыше 20% (291) поступивших в аппарат Уполномоченного письменных обращений граждан так или иначе касалось этой тематики.

В 2012 году количество обращений по вопросам нарушений жилищных прав граждан, поступивших к Уполномоченному на личном приеме, составило 38,3% от числа всех поступивших обращений. Удельный вес обращений по данной тематике, поступивших на официальный сайт Уполномоченного, в совокупности электронных обращений составил 33,5%. Также в 2012 году число письменных обращений по жилищным вопросам, поступивших в аппарат Уполномоченного, составило 22,8% от числа всех письменных обращений.

По состоянию на 01.11.2013 поступило 248 письменных обращений граждан по данной проблематике, что составило около 18% от числа всех поступивших за этот период письменных обращений.

28 апреля 1997 года Указом Президента Российской Федерации № 425 была одобрена Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации. Среди основных целей реформы жилищно-коммунального комплекса назывались «обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества», а среди основных способов достижения указанных целей были обозначены «переход на договорные отношения <...> предоставление

потребителям возможности влиять на объем и качество потребляемых услуг»¹.

Таким образом, свыше 15 лет тому назад государством было отмечено, что одной из основных проблем, требующих принятия концепции коренных преобразований в жилищно-коммунальной сфере, является низкое качество оказываемых населению жилищно-коммунальных услуг, а путем ее решения – повышение роли потребителей указанных услуг, то есть граждан, в контроле качества их оказания, переход к договорной системе отношений (предполагающей, в свою очередь, возможность потребителя выбрать компанию, оказывающую жилищно-коммунальные услуги, и согласовать с указанной компанией вопросы о порядке и условиях оказания таких услуг, их оплаты и предъявления потребителем необходимых претензий).

На сегодняшний день, имея реальную возможность изучить значительное количество материалов, свидетельствующих о систематических нарушениях прав граждан – потребителей жилищно-коммунальных услуг в указанной сфере, мы можем сделать определенный вывод: поставленные в 1997 году цели жилищно-коммунальной реформы далеко не достигнуты, а влияние потребителей на указанный процесс, как и прежде, серьезно ограничено.

Как отмечалось 22 марта 2012 года на представительной конференции «Эффективное управление жилищно-коммунальным хозяйством – 20 лет реформ», состоявшейся в Санкт-Петербурге, в нашем городе «реформирование жилищно-коммунального хозяйства пока не дает желаемых результатов, а качество жилищно-коммунальных услуг не вполне адекватно запросам населения; <...> высокие объемы задолженности населения и управляющих компаний перед поставщиками ЖКУ тормозят развитие всей отрасли и не соответствуют общей концепции государственной Программы модернизации всей системы ЖКХ». И вновь, как и 15 лет назад, отмечено: «главное в реформировании отрасли – переход к профессиональному управлению и участие собственников в проводимой реформе»². Получается, что все эти годы реформа, если она велась, так и не решила эти первостепенные задачи.

23 августа 2012 года по инициативе Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге Александра Шишлова в Северо-Западном институте управления «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской

¹ СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2131.

² <http://mir-rf.ru/novosti/26032012.html>.

Федерации» состоялся представительный «Круглый стол» по вопросам защиты прав собственников жилья в сфере жилищного самоуправления, в работе которого приняли участие практически все заинтересованные структуры и должностные лица: государственные органы (Жилищный комитет Санкт-Петербурга, Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга, прокуратура города, ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФАС России по Санкт-Петербургу, Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по городу Санкт-Петербургу), депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, общественные, в том числе правозащитные, организации (Союз потребителей России, Правозащитный Совет Санкт-Петербурга, Комиссия по правам человека в Санкт-Петербурге, СПБ РОО «Лига собственников помещений и потребителей жилищно-коммунальных услуг», Ассоциация ЖКС, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга, Ассоциация территориального общественного самоуправления, Антимансардная коалиция, Ассоциация товариществ собственников жилья Санкт-Петербурга «Возрождение» и др.).

Открывая заседание «Круглого стола», Уполномоченный отметил готовность всех участников мероприятия к конструктивному обсуждению заявленной темы. «Наиболее плодотворная работа происходит именно тогда, когда проблема обсуждается одновременно всеми заинтересованными сторонами, – подчеркнул Александр Шишлов, – только при таком подходе можно выработать эффективный алгоритм действий».

По мнению многих выступавших на заседании «Круглого стола», значительные проблемы возникают из-за отсутствия четкой законодательной базы, регламентирующей взаимоотношения собственников жилья, органов управления ТСЖ, ЖКС и управляющих организаций.

Полезность проведенного мероприятия выразилась в том, что ответы на некоторые вопросы были найдены непосредственно во время обсуждения. В частности, представители Управления экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и Жилищного комитета Санкт-Петербурга смогли договориться о координации работы при проведении проверок финансово-хозяйственной деятельности управляющих компаний.

Одним из важнейших практических результатов «Круглого стола» стало создание межведомственной рабочей группы по анализу и подготовке предложений о совершенствовании действующего законодательства в сфере жилищного самоуправления.

В период работы группы актуальность ряда предложений, выдвинутых еще на заседании Круглого стола, подтвердилась, в частности, принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 15.05.2013 № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» (установившего, к примеру, достаточно четкий порядок приема-передачи дел от одной управляющей компании к другой), а также Постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне работ и услуг, необходимом для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения».

Деятельность рабочей группы позволила в 2013 году сформулировать окончательный пакет предложений о совершенствовании действующего законодательства, который в порядке статьи 16 Закона Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге» направлен Уполномоченным в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и в Министерство регионального развития Российской Федерации.

Настоящий доклад отражает результаты практической деятельности Уполномоченного, иных государственных органов, общественных организаций по анализу соблюдения прав человека и действующего законодательства в сфере жилищного самоуправления, а также результаты конкретных действий по восстановлению и защите указанных прав. В нем приводятся и результаты проведенной серьезной работы по подготовке предложений о совершенствовании действующего жилищного законодательства. Основная цель настоящего доклада состоит в том, чтобы выявить основные проблемы, существующие в деятельности собственников жилья, в их взаимоотношениях с управляющими компаниями, и предложить возможные пути разрешения указанных проблем.

2. ТОВАРИЩЕСТВО СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ И ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЖИЛИЩНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Вопросы реализации и характерные нарушения прав собственников жилья в многоквартирных домах

Среди организационных форм реализации права граждан на жилищное самоуправление основными являются товарищества собственников жилья и жилищные (жилищно-строительные) кооперативы (далее, соответственно, ТСЖ и ЖСК). Первые как объединения собственников жилья, призванные согласовывать интересы домовладельцев в вопросах управления многоквартирными домами (статья 135 ЖК РФ), вторые – как объединения собственников жилых помещений и членов ЖСК с не полностью выплаченными паевыми взносами (часть 1 статьи 124, статья 129 ЖК РФ). ЖСК являются, таким образом, одним из механизмов решения жилищной проблемы для тех, кто еще не накопил достаточное количество денежных средств для приобретения жилья.

Но в обоих случаях речь идет о предоставлении самим гражданам (членам ТСЖ или ЖСК) права управления домом. И это вполне понятно: ведь собственники помещений в доме, а также члены ТСЖ, ЖСК (далее также – организации жилищного самоуправления, объединения домовладельцев, управляющие компании¹) заинтересованы, чтобы принадлежащее им лично право на жилище реализовывалось в их интересах. Поэтому, по логике инициаторов реформы, ТСЖ и ЖСК ни в коем случае не должны были стать самодовлеющими организациями, этикими «удельными княжествами» жилищной сферы, напротив – предполагалось отсутствие у них каких-либо собственных интересов, кроме интересов своих членов.

Как отметил в своем Постановлении от 05.10.2007 № 57 Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, ТСЖ не является хозяйствующим субъектом с самостоятельными экономическими интересами, отличными от интересов членов ТСЖ². Товарищество, высту-

¹ Не смешивать с «управляющими организациями» (пункт 3 части 2 статьи 161 ЖК РФ), под которыми в действующем жилищном законодательстве понимается «внешняя» для многоквартирного дома организация, управляющая им по договору, заключенному с ТСЖ, ЖСК (создаваемым «внутри» дома).

² Вестник ВАС РФ. 2007. № 11.

пая как форма управления домом в интересах всех домовладельцев (пункт 2 части 2 статьи 161 ЖК РФ) и заключая со сторонними организациями договоры на оказание коммунальных услуг, действует в рамках реализации права граждан на жилищное самоуправление. При этом принципиальным обстоятельством, обуславливающим правовую возможность жилищного самоуправления в многоквартирном доме, является наличие в нем особого объекта управления – общего имущества, предназначенного для обслуживания жилых и нежилых помещений. К общему имуществу законодатель относит несущие и ненесущие конструкции здания, межквартирные коммуникации и оборудование, крыши, чердаки и подвалы, коридоры, земельный участок с элементами озеленения и благоустройства, другие объекты (статья 36 ЖК РФ).

Иными словами, как отмечал известный специалист по жилищному праву О. А. Городов: «Наличие общего имущества является...необходимой предпосылкой установления соответствующих отношений по поводу его содержания и эксплуатации. То есть общее имущество – это тот объект, по поводу которого возникает и осуществляется деятельность сообщества жильцов»¹.

Однако в повседневной жизни возможность членов организаций жилищного самоуправления, а также не входящих в них собственников жилых помещений в многоквартирных домах, влиять на принятие решений по поводу управления жилыми домами нередко сталкивается с серьезными препятствиями. Во многих случаях нарушения прав собственников жилья допускаются самими ТСЖ, ЖСК.

Чтобы убедиться в этом, достаточно изучить не только имеющиеся в аппарате Уполномоченного материалы проверок по обращениям собственников жилых помещений многоквартирных домов, находящихся в управлении ТСЖ, ЖСК, но и материалы практики контролирующих и надзорных ведомств за последние 5 лет. Интерес представляют, в частности материалы прокуратуры Санкт-Петербурга – одного из ведущих органов, на который федеральным законодательством возложена обязанность по надзору за соблюдением прав и свобод граждан, в том числе и в жилищной сфере (статьи 21-22, 26-27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»)².

¹ Городов О. А. О реформе жилищной сферы в Российской Федерации. СПб.: Интел-Пресс, 1995. С. 42.

² Здесь и далее, в случаях ссылок на материалы прокурорской практики, имеются в виду материалы за период 2007-2013 годов, предоставленные для ознакомления представителю аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге прокуратурами Василеостровского, Выборгского, Калининского, Красногвардейского, Красносельского, Московского, Невского, Приморского районов, а также аппаратом прокуратуры Санкт-Петербурга в рамках Соглашений о сотрудничестве по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге и прокуратуры Санкт-Петербурга, заключенных в 2010 и 2012 годах.

Так по информации прокуратуры Санкт-Петербурга (письмо исх. № 7-05/139-2012 от 14.06.2012) в 2011 году всего в указанной сфере (без дифференциации по видам организаций жилищного самоуправления) выявлено 2469 нарушений законов, внесено 169 представлений, по итогам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечены 67 должностных лиц, вынесено 32 постановления о возбуждении административных дел, по результатам рассмотрения которых к административной ответственности привлечены 20 лиц.

В части реализации полномочий, предоставленных прокурору статьей 45 ГПК РФ и частью 3 статьи 44 УПК РФ, прокуратурой города предъявлено 2112 исковых заявлений на общую сумму более 4,5 млн рублей, из них 1771 иск рассмотрен и удовлетворен.

В следственные органы в порядке статьи 37 УПК РФ по фактам незаконного расходования финансовых средств организациями ЖКХ направлено 44 материала проверки, по итогам рассмотрения которых возбуждено 41 уголовное дело.

В 2010 году следственными органами и органами дознания Санкт-Петербурга в указанной сфере возбуждено 25 уголовных дел, в 2011 году – уже 70 уголовных дел.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте прокуратуры города¹, органами прокуратуры Санкт-Петербурга в первом полугодии 2013 года проведены проверки законности расчета и начисления гражданам, проживающим в Санкт-Петербурге, платы за жилищно-коммунальные услуги, в ходе которых в деятельности объединений собственников жилья, управляющих организаций, а также должностных лиц органов исполнительной власти города выявлены многочисленные нарушения закона, жилищных прав и интересов граждан. По итогам только указанных проверок прокурорами внесено 242 представления, возбуждено 162 дела об административных правонарушениях, объявлено 226 предостережений о недопустимости нарушений закона, в суды предъявлено 126 исковых заявлений в интересах конкретных граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту и другим уважительным причинам не могут самостоятельно обратиться в суд, также в следственные органы направлено 16 материалов прокурорских проверок, по результатам рассмотрения которых возбуждено 11 уголовных дел.

По данным Управления экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ле-

¹ <http://procspb.ru/news/spb/15022>. 26.06.2013.

нинградской области (письмо заместителя начальника управления от 22.03.2012 № 4/3035), ГУ МВД совместно с прокуратурой Санкт-Петербурга, Комитетом финансового контроля Санкт-Петербурга, МРУ Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу на постоянной основе осуществляется деятельность по противодействию противоправным проявлениям в сфере жилищного самоуправления.

На основе анализа, проведенного органами внутренних дел, выявленные правонарушения можно условно разделить на 3 группы:

- различные злоупотребления полномочиями со стороны органов управления ТСЖ, ЖСК, включая коммерческий подкуп;

- присвоение и растрата, хищение мошенническим путем денежных средств граждан, поступивших в качестве оплаты за жилищно-коммунальные услуги, а также бюджетных средств и средств Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», выделенных на проведение капитального ремонта многоквартирных домов;

- представление в регистрирующие и иные государственные органы сфальсифицированных документов об избрании органов управления ТСЖ, ЖК, ЖСК, а также способе управления.

Как следует из вышеупомянутого письма прокуратуры города, большинство нарушений, выявленных в ходе проверок, связано с неисполнением управляющими компаниями взятых на себя обязательств по содержанию и обслуживанию общего имущества в многоквартирных домах и хищением работниками управляющих компаний, контрагентами таких компаний денежных средств, поступающих в виде платы населения за услуги по обслуживанию и текущему ремонту жилья, а также субсидий из бюджета на выполнение работ по капитальному ремонту и уборке территорий.

Анализ данного вопроса, проведенный аппаратом Уполномоченного, позволил сделать вывод, что помимо вышеперечисленных, к «собственным» нарушениям со стороны ТСЖ, ЖСК следует отнести: нарушения при проведении общих собраний, в том числе связанные с ненадлежащим оповещением собственников квартир об их проведении, а также обусловленные отсутствием кворума при принятии общими собраниями решений; несоблюдение сроков переизбрания правления и ревизионной комиссии; отсутствие договоров о содержании и ремонте общего имущества с собственниками, не являющимися членами ТСЖ и ЖСК; нарушения в деятельности правлений ТСЖ, ЖСК, выразившиеся в отказе предоставлять информацию о деятельности, осуществлять приемку индивидуальных приборов учета коммунальных услуг; направление финансовых средств ТСЖ, ЖСК на цели, не связанные с нуж-

дами его членов, иных собственников помещений в многоквартирном доме¹.

Практика свидетельствует, что существенные нарушения прав собственников жилья допускаются в связи с организацией и проведением общих собраний собственников.

Действующее законодательство рассматривает общее собрание собственников жилья как орган управления многоквартирным домом (пункт 1 статьи 44 ЖК РФ). Именно в ходе общего собрания рассматриваются принципиальные для реализации права граждан на жилищное самоуправление вопросы: о выборе способа управления многоквартирным домом (среди которых ТСЖ и ЖСК); о текущем и капитальном ремонте общего имущества; о пределах использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом. Исключительно на общем собрании собственников жилья, при наличии кворума, принимаются решения о разрешении пользования объектами общего имущества иными лицами (часть 2 статьи 44 ЖК РФ). Соответственно, только надлежащее, с соблюдением установленной процедуры, оповещение собственников жилых помещений о проведении общего собрания сможет привлечь максимально возможное число активных собственников к проведению общего собрания и гарантирует наличие кворума при решении наиболее значимых для домовладельцев вопросов.

Однако оповещение часто проводится с нарушением предъявляемых к нему законом требований.

Так, при создании ТСЖ «Искровский пр., д. 17, кор. 1», ТСЖ «Гражданский 89/71» уведомления о проведении собраний не направлялись собственникам заказными письмами и не вручались под подпись, как это предусмотрено частью 4 статьи 45 ЖК РФ, а были опущены в почтовые ящики, ряд собственников был поставлен в известность о собрании по телефону. Следует отметить, что иные, кроме оповещения заказными письмами или под расписку, способы оповещения собственников могли быть предусмотрены решением общего собрания, которое в указанных случаях отсутствовало.

¹ Следует отметить, что проблема многочисленных нарушений прав граждан со стороны ТСЖ, ЖСК характерна не только для Санкт-Петербурга. Как отмечает в своей статье сотрудник Управления Генеральной прокуратуры РФ в Дальневосточном федеральном округе А. Зарецкий, «прокуроры в ходе проверок повсеместно выявили факты создания в нарушение жилищного законодательства ТСЖ и управляющих компаний, о функционировании которых собственники помещений в многоквартирном доме узнают спустя определенное время, поскольку не принимали участие в их создании либо выборе. Они также не извещаются о проведении собраний, до них не доводятся решения общего собрания, а протоколы собрания зачастую фальсифицируются»//Зарецкий А. Нарушение управляющими компаниями жилищных прав//Законность. 2011. № 2. С. 36.

Закон допускает проведение общего собрания собственников жилых помещений в форме заочного голосования. Так, часть 1 статьи 47 ЖК РФ говорит о том, что в случае, если в ходе проведения общего собрания собственников жилья путем их совместного присутствия в данном доме для обсуждения вопросов повестки дня такое собрание не имело кворума, в дальнейшем возможно проведение общего собрания с той же повесткой дня в форме заочного голосования (то есть в форме передачи в место или по адресу, которые указаны в сообщении о проведении общего собрания, решений собственников по вопросам, поставленным на голосование). Однако практика показывает, что именно при проведении собраний в форме заочного голосования допускается значительное число злоупотреблений.

Так, по итогам проведения по адресу: ул. Варшавская, д. 63 общего собрания по вопросу создания ТСЖ в форме заочного голосования прокуратурой Московского района Санкт-Петербурга было установлено, что в большинстве решений собственников помещений¹ отсутствовали данные о документах, подтверждающих право собственности, а также отметки о позиции собственника по вопросам повестки дня: «за», «против» или «воздержался», что нарушало обязательные требования части 3 статьи 47 ЖК РФ и свидетельствовало, что результаты заочного голосования не позволяют выявить действительную волю собственников жилых помещений многоквартирного дома.

Показательно и проведенное в марте-апреле 2011 года в ПЖСК «Морской фасад» заочное голосование собственников помещений д. 30 по ул. Кораблестроителей: здесь в документе под названием «решение собственника помещения» вариант ответа «против» вообще отсутствовал. Такого рода действия по подготовке к проведению заочного голосования со стороны правления ПЖСК могут быть расценены или как явное незнание требований жилищного законодательства, или как желание поспособствовать принятию собственниками положительного решения. В любом случае, налицо факт игнорирования интересов собственников, ради выяснения позиции которых такое собрание, очевидно, и должно проводиться.

В ходе проведенного 30.03.2011 в форме заочного голосования общего собрания членов ТСЖ «Ньютон» одним из членов правления ТСЖ был избран К., который сам собственником помещения в многоквартирном доме не являлся (как того требуют статьи 143, 147 ЖК РФ), а выступал представителем одного из собственников по доверенности.

¹ Решение собственника помещения является документом, в котором отражается позиция отдельно взятого собственника по обсуждаемому на общем собрании вопросу (часть 1 статьи 46 ЖК РФ).

Только после того, как данная история стала достоянием гласности и привлекла внимание правоохранительных органов, К. из состава членов правления ТСЖ был исключен.

Прокуратурой Красносельского района в феврале 2011 года в Красносельский районный суд Санкт-Петербурга предъявлено исковое заявление в защиту интересов неопределенного круга лиц к администрации района о признании недействительными решений общих собраний собственников жилых помещений в 256 жилых домах микрорайона Сосновая Поляна, так как при проведении собраний был нарушен установленный статьей 45 ЖК РФ порядок проведения собрания.

В уведомлениях о проведении собраний было указано, что инициатором выступает администрация Красносельского района, что не соответствовало действительности: представитель администрации района на общих собраниях не присутствовал, в определении сроков и порядка проведения этих собраний администрация района участия не принимала. Несмотря на то, что в уведомлениях указывались конкретные адреса, где будут размещены урны для голосования, в действительности урны по данным адресам установлены не были. Решением Красносельского районного суда от 02.03.2011 требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

Существенным препятствием в реализации прав собственников квартир в сфере жилищного самоуправления является непринятие организациями, которые управляли домами ранее, мер по передаче документов, необходимых ТСЖ, ЖСК как вновь избранным формам управления. Тем самым нарушаются требования части 10 статьи 162 ЖК РФ, согласно которым управляющая организация за 30 дней до прекращения договора управления многоквартирным домом обязана передать техническую документацию на дом и иные связанные с управлением таким домом документы вновь выбранной управляющей организации, ТСЖ, ЖСК либо иному специализированному потребителю кооперативу.

Между тем подобные факты способны парализовать работу новой управляющей компании, порой на длительный период, особенно, когда часть документов по тем или иным причинам была утрачена. Заметим при этом, что действующим законодательством не установлена ответственность за непередачу, а равно неполную передачу технической и иной документации, что является явным пробелом в законе.

К примеру, как было установлено надзорными органами, бывшими управляющими организациями не был передан ряд документов, необходимых для технического обслуживания ТСЖ «Ленинский пр., дом 115, литер А», «Маршала Говорова, 12/1», «Ленинский 109» (Киров-

ский район). ОАО «Жилкомсервис № 1 Калининского района» нарушены сроки передачи документов ТСЖ «Гражданский, 107/1», «Суздальский пр., 61», «Карпинского, 34».

Своего рода «конституцией» организации жилищного самоуправления, пусть и в локальных масштабах, является ее устав. Именно в нем формулируются основные права и обязанности членов ТСЖ, ЖСК, порядок избрания и полномочия органов управления и т. д. Однако на практике многие жильцы – члены организаций жилищного самоуправления, сталкиваются с тем, что уставы ЖСК, созданных еще в 1960-1970-х годах, не пересматривались десятилетиями. Закономерно, что их положения пришли в несоответствие с нормами ЖК РФ¹. С другой стороны, отмечается локальное нормотворчество некоторых вновь созданных ТСЖ, порой расширяющих полномочия правления ТСЖ (что, в нарушение части 1 статьи 147 ЖК РФ, является вторжением в сферу компетенции общего собрания членов ТСЖ) или увеличивающих сроки деятельности правлений. Тем самым не только нарушаются требования действующего законодательства, но и повышается риск неподконтрольности правлений общим собраниям.

К примеру, в уставе ТСЖ «Костюшко, 2», вопреки положениям части 4 статьи 147, части 1 статьи 150 ЖК РФ, был установлен срок деятельности правления и ревизионной комиссии 4, а не 2 года.

В нарушение части 5 статьи 147 ЖК РФ в уставе ТСЖ «Ленинский, 96, корп. 3» (Красносельский район) не была установлена периодичность созыва правления товарищества. В уставах ЖСК № 120, ЖСК № 1180 (Кировский район) не был обозначен ряд обязательных согласно статье 113 ЖК РФ вопросов.

В Санкт-Петербурге в последние годы распространены факты нарушения сроков переизбрания правлений ТСЖ, ЖСК, а также избрания ревизионных комиссий. В обоих случаях это может свидетельствовать о злоупотреблениях членов действующих правлений, пытающихся как отсрочить ротацию, так и вывести свою деятельность из-под контроля.

Кроме того, очевидно, что эффективная работа ревизионной комиссии (ревизора), которая выступает как внутриорганизационная форма финансового контроля, должна являться одной из действенных форм гарантий права граждан на жилищное самоуправление в домах ТСЖ, ЖСК.

В соответствии со статьей 150 ЖК РФ ревизионная комиссия представляет общему собранию членов ТСЖ заключение о смете доходов и

расходов на соответствующий год и отчет о финансовой деятельности и размерах обязательных платежей и взносов. Неизбрание ревизионных комиссий, нарушение сроков проведения ревизий или создание препятствий деятельности ревизоров существенно снижает ценность данного института. Помимо того, как констатирует в одном из своих обобщений прокуратура города, зачастую «в ревизионные комиссии входят жильцы, не обладающие специальными познаниями».

Однако в таких организациях жилищного самоуправления, как ЖСК-216 (Выборгский район), в ТСЖ «Бассейная 89» (Фрунзенский район) сроки переизбрания членов ревизионных комиссий были превышены, а в ТСЖ «ЖД: г. Ломоносов, Дворцовый пр., д. 59», «Еленинское», «Победы, 21 А», «Победы, 23», «Сафронова, 3А», «Швейцарская, 14» (Петродворцовый район), ТСЖ «Гарькавого, 14» (Красносельский район) в течение определенного периода времени ревизионные комиссии вообще не были сформированы.

В соответствии с частью 1 статьи 117 ЖК РФ общее собрание членов жилищного кооператива является правомочным, если на нем присутствует более 50% членов кооператива.

Решение общего собрания членов кооператива считается принятым при условии, что если за него проголосовало более половины членов жилищного кооператива, присутствовавших на таком общем собрании, а по вопросам, указанным в уставе жилищного кооператива – более ⅓ членов жилищного кооператива, присутствовавших на собрании.

Однако, вопреки указанному требованию, пунктом 7.1.3 устава ЖСК-939 было предусмотрено, что повторное после несостоявшегося общего собрания членов кооператива правомочно вне зависимости от количества членов кооператива, принявших участие в собрании. Данные положения устава приведены в соответствие с действующим законодательством после вмешательства правоохранительных органов.

Как уже отмечалось, одним из распространенных препятствий в осуществлении реального жилищного самоуправления является подмена компетенции общих собраний ТСЖ, ЖСК решениями их правлений. Нетрудно понять, что подобным образом администрация ТСЖ, ЖСК нередко ставит перед собой цель упростить принятие «удобных» для себя решений.

В силу статьи 118 ЖК РФ правление осуществляет руководство текущей деятельностью кооператива, а также иные полномочия, не отнесенные уставом кооператива к компетенции общего собрания его членов.

Подпунктом «з» пункта 25 Устава ЖСК «Электрон» от 10.04.1963 (Московский район) предусматривалось, что выборы правления коопера-

¹ Характерно, что данный факт признавала и председатель Ассоциации ЖСК, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга М. Я. Акимова. В 2002 году, например, она отмечала: «У большинства ЖСК уставы разработаны и утверждены в 60-х – 80-х годах XX века и не соответствуют действующему сегодня законодательству»// М. Я. Акимова, С. Ю. Чайкина, В помощь председателю правления ЖСК. Настольная книга председателя//Изд-во СПбГУ. СПб, 2002, с. 53.

тива отнесены к компетенции общего собрания, что соответствовало части 1 статьи 118 ЖК РФ.

В нарушение вышеперечисленных норм на заседании правления ЖСК «Электрон» избрана новый член правления Т. Лишь после вмешательства правоохранительных органов, последовавшего по итогам проверки по жалобе Г., Т. сложила с себя полномочия члена правления «по собственному желанию».

В силу прямого указания части 2 статьи 145 ЖК РФ к компетенции общего собрания ТСЖ относится решение таких принципиальных для жильцов-собственников вопросов, как установление размера обязательных платежей и взносов членов товарищества; определение направлений использования дохода от хозяйственной деятельности ТСЖ; утверждение годового плана содержания и ремонта общего имущества в многоквартирном доме, отчета о выполнении такого плана; определение размера вознаграждения членов правления ТСЖ, в том числе председателя правления товарищества. Компетенция общего собрания (конференции) членов ЖСК определяется его уставом (часть 2 статьи 116 ЖК РФ).

Однако изучением материалов надзорных и контролирующих органов установлено, что размер денежного вознаграждения председателю правления ТСЖ «Дмитрия Устинова, д. 5» (Красногвардейский район) был установлен решением правления, а не общего собрания членов товарищества.

В ТСЖ «Новая Ржевка» (Красногвардейский район), ТСЖ «Пулковская 8-2» (Московский район), в нарушение вышеуказанных требований, решение о взимании с граждан платы за услуги по управлению эксплуатацией недвижимого имущества было принято правлением товарищества.

Без проведения общего собрания членов ТСЖ, с нарушением требований пункта 4 части 2 статьи 145 ЖК РФ, правлением ТСЖ «Монолит» были введены новые обязательные для жильцов-собственников платежи «ремонт этажей» и «консьерж и охрана дома».

В таких случаях, по нашему мнению, собственникам жилья важно добиваться не только отмены неправомерных решений, но и перерасчета произведенной платы за содержание жилья.

Так, в ЖСК-321 (Калининский район) плата за услуги кабельного телевидения в доме, находящемся под управлением кооператива, была установлена правлением кооператива без решения общего собрания членов кооператива. В ЖСК-939 без решения общего собрания членов кооператива с жильцов дома производился сбор средств на капитальный ремонт ливневой канализации. Активность собственников многоквартирных до-

мов, находящихся в управлении вышеуказанных ЖСК, позволила в рамках общих собраний пересмотреть как сами принятые решения, так и их последствия. В частности, в ходе ежегодного отчетного собрания членов ЖСК-939 принято решение: денежные средства, собранные на капитальный ремонт ливнеотоков, вернуть жильцам путем перерасчета в квитанциях стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Данный пример подчеркивает одну из краеугольных идей жилищного самоуправления: если собственники жилья не согласны с принятым решением, касающимся управления их домом, они всегда могут его пересмотреть путем инициирования, организации и проведения общего собрания. В этом смысле не нужно дожидаться применения административных мер воздействия к ТСЖ, ЖСК со стороны Государственной жилищной инспекции, прокуратуры и других компетентных структур. Кроме того, сами по себе указанные меры административного воздействия носят паллиативный характер: они повлекут наказание виновных должностных лиц, обременят санкциями само юридическое лицо, но они не способны подменить компетенцию самих собственников жилья по установлению приемлемых для них условий управления домом.

С другой стороны, нередкими в современных условиях являются и случаи, когда администрация ТСЖ, ЖСК де-факто узурпирует властные полномочия в организации жилищного самоуправления, пресекая инициативы жильцов, а в действиях ее руководителей могут усматриваться признаки административно и уголовно наказуемых деяний. В таких случаях без вмешательства правоохранительных органов не обойтись.

Одно из самых показательных обращений в аппарат Уполномоченного, демонстрирующее, как на практике органами управления объединений домовладельцев могут грубо нарушаться права и законные интересы самих домовладельцев, поступило от С., собственника жилого помещения – квартиры в доме 20 по Ковенскому переулку. История его противостояния с руководством ТСЖ «Ковенский 20», обслуживавшего дом по вышеуказанному адресу, заслуживает внимания.

Из материалов проверок, инициированных Уполномоченным по данному вопросу, следовало, что администрацией ТСЖ «Ковенский 20» в лице председателя правления ТСЖ Б. неоднократно допускались нарушения закона. В частности, без решения общего собрания собственников домовладельцев, в том числе и С., начислялись такие виды платежей, не предусмотренных действующим законодательством, как «проект на фасад дома» в размере 0,14 руб./кв. м, и плата за «прием платежа» в размере 1,5% от платы за содержание общего имущества дома.

Кроме того, в отсутствие решения более 2/3 собственников жилых помещений дома, то есть с нарушением требований части 1 статьи 46 ЖК РФ, было принято решение о реконструкции объекта общего имущества – инженерных коммуникаций дома (отопление, холодное водоснабжение).

В нарушение требований действующего законодательства руководство ТСЖ «Ковенский 20» произвело самовольное отключение водоснабжения и отопления в жилых помещениях здания, продолжая при этом начислять плату за коммунальные услуги, в частности, за холодное водоснабжение.

Как не без оснований подозревали жильцы – собственники ряда квартир в данном доме, целью указанных действий со стороны Б. было выселение их из квартир (10 из 14 квартир здания уже были приобретены в собственность Б. и знакомыми ему лицами) и самовольная реализация в здании своего «бизнес-проекта». Данные нарушения стали основанием для внесения прокуратурой Центрального района председателю правления ТСЖ «Ковенский 20» представления об устранении нарушений действующего законодательства. Также была инициирована проверка на предмет наличия в действиях Б. признаков преступления, предусмотренного частью 1 статьи 330 УК РФ («Самоуправство»).

Решениями Дзержинского районного суда Санкт-Петербурга от 21.10.2010 по гражданскому делу № 2-1868/10 и от 23.11.2010 по гражданскому делу № 2-161/10 ТСЖ «Ковенский 20» обязано было восстановить холодное водоснабжение и отопление в квартирах дома 20 по Ковенскому переулку. Решения вступили в законную силу. Лишь после этого удалось заставить председателя правления ТСЖ устранить допущенные нарушения.

Приведенный пример наглядно обозначает широко распространенное в деятельности объединений домовладельцев явление, а именно факты начисления за коммунальные услуги платежей, не предусмотренных законом. Кроме того, жильцам часто предлагается оплачивать услуги ненадлежащего качества.

Так, в деятельности ТСЖ «Монолит» был выявлен факт взимания непредусмотренных законодательством дополнительных платежей: в счет-квитанцию, в нарушение требований статьи 154 ЖК РФ, включена плата за ремонт крыши при наличии уже имеющейся статьи расходов «текущий ремонт» и отсутствии документального подтверждения осуществления данного ремонта.

Решением общего собрания ЖСК-994 было определено не производить перерасчет платы за коммунальные услуги жильцам, уезжающим

на летний период или на длительный срок. Указанными решениями были проигнорированы положения части 11 статьи 155 ЖК РФ, а также ранее действовавших пунктов 54-56 Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 № 307. В результате вмешательства правоохранительных органов права граждан были восстановлены.

Как показывает практика, не всегда гражданам – собственникам жилья удается найти общий язык с правлениями организаций жилищного самоуправления по вопросу приемки в эксплуатацию или учета показаний индивидуальных приборов учета.

Между тем в подобных случаях должностные лица, немотивированно отказывая гражданам, явно выходят за пределы своих полномочий. Следует отметить, что в силу части 1 статьи 157 ЖК РФ размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии – исходя из нормативов потребления коммунальных услуг. Выход здесь для стремящихся к экономии собственников может быть только один: граждане должны настаивать на устранении препятствий в реализации своих прав, а в случае не нахождения понимания – обращаться в прокуратуру или в суд.

Гражданам при реализации и защите своих прав также следует учитывать, что часть 5 статьи 13 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...» обязала собственников жилых домов и собственников жилых помещений в многоквартирных домах, введенных в эксплуатацию на день вступления в силу настоящего Федерального закона, обеспечить оснащение таких домов приборами учета используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов учета в эксплуатацию. Сделать это требовалось в срок до 1 июля 2012 года. При этом многоквартирные дома в указанный срок должны были быть оснащены коллективными (общедомовыми) приборами учета используемых воды, тепловой энергии, электрической энергии, а также индивидуальными и общими (для коммунальной квартиры) приборами учета используемых воды, природного газа, электрической энергии.

Оценивая деятельность ТСЖ, ЖСК в части содержания и эксплуатации жилищного фонда, следует отметить, что она вызывает на практике многочисленные нарекания жильцов. Одной из видимых причин является то обстоятельство, что действующее законодательство не предъявляет, за редким исключением, специальных требований к управляющему персоналу организаций жилищного самоуправления (так, например, При-

ложение № 10в к Правилам подготовки и проведения отопительного сезона в Санкт-Петербурге, утвержденным распоряжением мэра Санкт-Петербурга от 31.08.1994 № 902-р, к числу обязательных требований, предъявляемых газораспределительной организацией при проведении проверки готовности жилого дома к отопительному сезону, относит наличие в управляющей домом компании лиц, ответственных за безопасную эксплуатацию объектов газопотребления, прошедших обучение и сдавших экзамены по Правилам безопасности систем газораспределения и газопотребления ПБ 12-529-03).

Между тем жилищное самоуправление, и это необходимо подчеркнуть со всей определенностью, никоим образом не должно означать как безответственности собственников многоквартирного дома и управляющей компании по отношению к состоянию жилого дома и обеспечению безопасности его коммуникаций, так и непрофессионализма управляющего персонала в данном вопросе. *Поэтому одним из предложений о совершенствовании действующего законодательства, внесенным Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге в федеральные структуры, стала рекомендация о введении в организации жилищного самоуправления должности профессионального управляющего – специалиста по оперативному руководству техническими, ремонтными работами. Данное предложение получило поддержку в Комитете по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.*

Приведенный выше анализ вопросов, с которыми приходится сталкиваться собственникам жилья в многоквартирных домах при реализации права на жилищное самоуправление, свидетельствует, что препятствия в осуществлении данного права нередко создаются самими организациями жилищного самоуправления, казалось бы, формируемыми для защиты прав домовладельцев.

Однако в этой связи крайне важна активность самих собственников жилья в отстаивании своих прав, их готовность потребовать от ЖСК, ТСЖ отчет о проводимой работе и устранить допущенные нарушения. Очевидно, что для этого необходимо принимать меры, содействующие осознанию собственниками гражданской ответственности за содержание своих домов. Одной из таких мер может стать более активное внедрение в практику жилищного самоуправления и развитие института советов домов, при условии наделения их реальными полномочиями.

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ

3.1. Создание и регистрация ТСЖ и ЖСК

Одним из наиболее проблемных вопросов, связанных с деятельностью ТСЖ, ЖСК и непосредственно затрагивающих интересы домовладельцев – собственников квартир, либо комнат в коммунальных квартирах, является создание таких организаций.

Понятно, что в целях осуществления жилищного самоуправления в интересах собственников помещений в многоквартирном доме это – «краеугольный камень» всего «здания» жилищного самоуправления.

Действительно, если кворум при проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме отсутствовал, а равно, если результаты голосования собственников на общем собрании, где решался вопрос о выборе формы управления многоквартирным домом, были сфальсифицированы, то все действия по созданию ТСЖ, ЖСК, «избранию» их правлений, установлению размеров платежей в многоквартирном доме могут быть поставлены под сомнение. В свою очередь, очевидно, что лица, преследовавшие целью захват власти в организации жилищного самоуправления и доступ к ее финансовым средствам, не будут озабочены проблемами домовладельцев.

Как подтвердил Жилищный комитет Санкт-Петербурга в письме в адрес Уполномоченного (исх.№06-333/12-0-1 от 30.05.2012), «в ходе проверки протоколов общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах (при решении вопроса о проведении капитального ремонта в многоквартирных домах и принятии решения об участии в адресных программах по капитальному ремонту многоквартирных домов) выявляются различные замечания, начиная от глобальных (например, отсутствие кворума на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме) до незначительных (например, арифметические ошибки <...> при подсчете размера платы каждого собственника жилого и (или) нежилого помещения в многоквартирном доме с 1 кв. м общей жилой или нежилой площади, находящейся в собственности физических или юридических лиц). При выявлении замечаний документы направляются на доработку, информация о выявленных замечаниях размещается на официальном сайте Жилищного комитета».

Понятно, что не все такие «замечания» (в частности, связанные с отсутствием кворума на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме), можно «доработать» – особенно в случаях, когда речь идет о фактах фальсификации решений общих собраний, требующих вмешательства правоохранительных органов. Представляется, что в таких случаях, позволяющих заподозрить грубое посягательство на реализацию прав граждан в сфере жилищного самоуправления, государственному органу недостаточно размещать информацию на своем официальном сайте.

Изучение практики правоохранительных органов, анализ обращений граждан дает достаточные основания полагать, что в 2000-е годы «под флагом» становления реального жилищного самоуправления и привлечения самих собственников квартир к решению своих жилищных проблем путем создания ТСЖ, ЖСК в Санкт-Петербурге были распространены факты «захватов» управленческих функций в организациях жилищного самоуправления путем фальсификаций решений общих собраний и использования других противозаконных схем.

Приходится констатировать, что имели место факты нарушений и со стороны государственных, в том числе регистрирующих, органов. Между тем подобные факты объективно могут облегчить доступ к руководящим постам в объединениях домовладельцев лицам, преследующим свои интересы, далекие от реализации и защиты прав собственников жилья.

Так, прокуратурой Приморского района был установлен факт нарушения при государственной регистрации ТСЖ «Радикал», а именно: МИФНС № 15 было принято решение о государственной регистрации данного ТСЖ, несмотря на то, что в регистрирующий орган заинтересованными лицами не было представлено решение о создании указанного юридического лица, как это положено по закону (статья 12 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

Также в ходе данной прокурорской проверки было установлено, что решение о создании ТСЖ «Радикал» собственниками помещений д. 14, кор. 2 по ул. Вербной не принималось.

По факту нарушений при осуществлении государственной регистрации прокуратурой Приморского района внесено представление руководителю МИФНС № 15.

Кроме того, в отношении председателя правления, представившего документы для государственной регистрации ТСЖ, возбуждено административное производство по части 4 статьи 14.25 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за предоставление в регистрирующий

орган документов, содержащих заведомо ложные сведения; прокуратурой района инициирован вопрос об обращении налоговой инспекции в суд с иском о ликвидации ТСЖ, как незаконно созданного. В результате, по иску МИФНС № 15 24.11.2011 Приморским районным судом Санкт-Петербурга принято решение о ликвидации ТСЖ «Радикал».

Решением Кировского районного суда Санкт-Петербурга в ноябре 2011 года установлен факт неправомерного создания ТСЖ «Домовой». В ходе судебного разбирательства выяснилось, что ТСЖ зарегистрировано на основании протокола общего собрания собственников помещений д. 26 по пр. Стачек, однако сам факт проведения собрания так и не нашел подтверждения. Инициатором создания ТСЖ стал К., заместитель начальника охраны парка развлечений в Петроградском районе «Диво-остров», который вместе с группой лиц «создал» товарищество без необходимой по закону процедуры общего голосования собственников помещений данного дома. Поняв неудовлетворительные судебные перспективы, К. ликвидировал ТСЖ до вынесения судебного решения¹.

Петроградским районным судом удовлетворен иск прокурора города о ликвидации ТСЖ «Красное знамя». В кассационном порядке дело не рассматривалось, решение вступило в законную силу. Обращаясь в суд, прокурор Санкт-Петербурга указывал на то, что ОАО «Красное знамя» не являлось собственником объекта недвижимого имущества – дома 25 по ул. Красного Курсанта; кроме того, ТСЖ, как некоммерческая организация, не может быть учреждено одним лицом – ОАО по производству трикотажных изделий «Красное знамя», сособственников должно быть двое и более (часть 1 статьи 135 ЖК РФ).

Далеко не во всех случаях созданные без участия собственников организации жилищного самоуправления удается ликвидировать, а также установить умысел в действиях виновных лиц. Проблема заключается в том, что факты фальсификаций (подлогов решений общих собраний и т. д.) тяжело доказуемы, в связи с чем проверки по многим заявлениям собственников, адресованным в правоохранительные органы, заканчиваются безрезультатно. В немалой степени этому способствует и несовершенство нормативных актов.

Так, явным пробелом действующего Жилищного кодекса Российской Федерации и жилищного законодательства в целом является отсутствие в нем указания на механизм (порядок) обязательного обеспечения сохранности протоколов общих собраний, решений

¹ «Домовой» самоликвидировался. Новости Санкт-Петербурга от 29.11.2011//Фонтанка.ру.

собственников, бюллетеней и других документов, относящихся к процедуре формирования как самих ТСЖ, ЖСК, так и их руководящих органов.

В части 4 статьи 46 ЖК РФ содержится лишь общая ссылка на то, что протоколы общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме и решения таких собственников по вопросам, поставленным на голосование, хранятся в месте или по адресу, которые определены решением общего собрания. Требования к обязательному назначению ответственного за сохранность бюллетеней лица, сроки хранения не предусмотрены. В результате, в случае, если документы по тем или иным причинам утрачены, начинается тяжелая и длительная судебная тяжба с допросом многих (иногда – десятков и даже сотен) свидетелей и неопределенными последствиями.

Также действующее жилищное законодательство не устанавливает требований к избранию счетной комиссии в качестве обязательного условия голосования на общем собрании собственников жилья.

Следует согласиться с мнением заместителя начальника УЭБПК ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, высказанном в направленном в аппарат Уполномоченного письме (исх.№4/3035 от 22.03.2012): необходимо унифицировать форму документации, которой оформляется процесс созыва, проведения и оформления результатов собраний собственников помещений, установить в жилищном законодательстве место и сроки хранения указанной документации, а в КоАП РФ ввести статьи, устанавливающие ответственность за нарушение соответствующих положений ЖК РФ.

Одной из необходимых предпосылок эффективного жилищного самоуправления является наличие тесной связи председателя организации жилищного самоуправления, а также членов правления с многоквартирным домом и его жителями. Это предполагает постоянное проживание указанных лиц в доме (во всяком случае, на период выполнения функций по управлению домом) и регистрацию по месту проживания, а также наличие у них в собственности жилья в этом доме.

Действующее законодательство (часть 1 статьи 143, части 2 и 3 статьи 147 ЖК РФ) предусматривает, что председателем ТСЖ может быть только собственник помещения в многоквартирном доме.

Между тем, как отмечает прокуратура города, согласно сведениям из ЕГРЮЛ, во многих случаях одно и то же лицо является руководителем нескольких ТСЖ.

Так, Л. В. был зарегистрирован в качестве председателя правлений в 10 ТСЖ во Фрунзенском районе, П. – в 11 ТСЖ того же района, Л. К. – в 65 (!) ТСЖ Приморского района, Л. В. А. – в 4 ТСЖ того же района.

Само по себе данное обстоятельство не свидетельствует о нарушении закона: если гражданин является собственником жилья одновременно в нескольких домах, нет ничего странного в том, что он, являясь членом ТСЖ каждого из указанных домов, может быть избран их председателем. Другое дело, что возникает закономерный (и риторический) вопрос, насколько эффективно сможет один человек осуществлять одновременное руководство несколькими десятками товариществ, насколько он будет доступен для жильцов каждого конкретного из 65 находящихся в его управлении домов? В этой связи имеются основания для внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Исходя из материалов прокурорской проверки здесь лишь заметим, что, по данным информационных ресурсов, собственность за Л. В. на территории города вообще не была зарегистрирована. При этом сведения об Л. В., как о руководителе вышеуказанных ТСЖ, были внесены в ЕГРЮЛ на основании представленных им заявлений по утвержденной форме, а подлинность подписи была засвидетельствована нотариально.

По мнению прокуратуры города, указанное нарушение стало возможным ввиду недостаточного правового регулирования вопросов проведения экспертизы документов, представленных для государственной регистрации юридических лиц, а также исследования юридических фактов, предшествующих подаче заявления, со стороны регистрирующих органов.

В связи с изложенным, по мнению прокуратуры Санкт-Петербурга, *необходимо расширить полномочия налоговых органов в части осуществления проверки законности предоставляемого на регистрацию пакета документов. Данное предложение представляется обоснованным.*

Жилищный комитет Санкт-Петербурга также отмечает среди наиболее важных проблем в указанной сфере регистрацию председателей правлений ТСЖ и регистрацию ТСЖ как юридических лиц.

Так, короткий срок, в течение которого осуществляется регистрация ТСЖ (в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» не более чем 5 рабочих дней со дня представления документов в регистрирующий орган), не позволяет регистрирующим органам подвергнуть более тщательной проверке документы, представляемые заявителями для регистрации ТСЖ, на предмет их соответствия действующему законодательству.

Солитаризуясь с прокуратурой города, Жилищный комитет Санкт-Петербурга отмечает, что процедурой регистрации председателя прав-

ления ТСЖ как лица, действующего без доверенности от имени ТСЖ, не предусмотрено предоставление последним правоустанавливающих документов, подтверждающих наличие у него в собственности помещения в многоквартирном доме. Данное обстоятельство, в нарушение статей 143 и 147 ЖК РФ, позволяет зарегистрировать в качестве председателя правления ТСЖ лицо, не являющееся собственником помещений в многоквартирном доме, в котором создано ТСЖ.

Вышеперечисленное, как отмечается в письме Жилищного комитета Санкт-Петербурга, способствует осуществлению государственной регистрации ТСЖ, созданных с нарушением жилищного законодательства (вопреки положениям частей 1, 2 статьи 136 ЖК РФ), а именно: регистрация нескольких ТСЖ, созданных для управления одним многоквартирным домом; одного ТСЖ, созданного для управления несколькими многоквартирными домами, не объединенными общим имуществом.

Несовершенство законодательства, регулирующего данные вопросы, способствует совершению преступлений (мошенничества, рейдерства) в сфере управления многоквартирными домами¹.

В силу вышеизложенного становится понятным, что решение вопросов жилищного самоуправления не может в необходимых случаях обойтись без вмешательства государственных, в частности, правоохранительных органов.

В самом деле: если изначально инициатива граждан грубым образом попорна захватившими власть в ТСЖ лицами, то такие лица примут (и принимают на практике) все «административные меры» для того, чтобы не допустить созыва внеочередного общего собрания, направленного на их переизбрание. В ход идут различные средства – от дискредитации членов инициативных групп (людей, как правило, честных, которым приходится испытывать как серьезное давление со стороны правлений ТСЖ и зависимых от них лиц, так и непонимание других жильцов-собственников, введенных в заблуждение правлением), до шантажа прекращением оказания коммунальных услуг, оскорблений, угроз и даже физического воздействия. Или – простой, но очень действенный способ: работники управляющих компаний при «наведении чистоты» в подъездах <...> устраняют объявления о готовящемся собрании собственников»².

Вместе с тем, бесспорно одно: только последовательная, неуклонная, но неизменно конструктивная работа инициативных граждан-соб-

ственников по разъяснению другим жильцам-домовладельцам сложившейся ситуации, преодоление повсеместной апатии, безразличия к нарушениям жилищных прав граждан позволят, пусть и не сразу, изменить ситуацию к лучшему.

Правильной в этой связи представляется мысль, высказанная в ранее упомянутой статье А. Зарецкого, что решение проблем ненадлежащего управления ТСЖ, ЖК многоквартирными домами видится не только в принятии мер реагирования в отношении безответственных руководителей управляющих компаний, но и «в повышении правовой активности граждан, их юридическом воспитании»¹.

Признавая несомненную важность работы по правовому просвещению собственников жилья, аппарат Уполномоченного в соответствии с резолюцией состоявшегося 23.08.2012 «Круглого стола» по вопросам защиты прав собственников жилья в сфере жилищного самоуправления участвует в проведении целевых обучающих семинаров по данной проблематике. К примеру, 09.12.2012 советником Уполномоченного К. Е. Шарыгиным проведен целевой обучающий семинар для инициативных групп собственников жилья различных районов города в общественной приемной заместителя председателя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга П. М. Солтана.

6 ноября 2013 года представитель Уполномоченного принял участие в проведении «Школой ЖКХ» в культурном центре «Троицкий» (пр. Обуховской Обороны, д. 223) учебных занятий для граждан, интересующихся данной проблематикой. Семинар был посвящен вопросам разграничения компетенции органов контроля за исполнением действующего законодательства и соблюдением прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Следует отметить, что за год интерес жителей города к занятиям по «правовому ликбезу» в сфере ЖКХ заметно возрос. Так, если в 2012 году в целевом обучающем семинаре приняли участие не более двух десятков человек, то в ноябре 2013 года собралось более сотни участников семинара.

Несомненная важность данной работы обусловлена, прежде всего, тем, что правовая грамотность собственников жилья – это мощное и эффективное средство самостоятельной защиты прав во взаимоотношениях граждан как с управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями, так и с государственными органами.

Возвращаясь к вопросу о создании фиктивных организаций жилищного самоуправления, подчеркнем, что последствия деятельно-

¹ Письмо Жилищного комитета Санкт-Петербурга в аппарат Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге (исх. № 06-333/12-0-1 от 30.05.2012).

² Зарецкий А. Нарушение управляющими компаниями жилищных прав//Законность. 2011. № 2. С. 37.

¹ Зарецкий А. Нарушение управляющими компаниями жилищных прав//Законность. 2011. № 2. С. 37.

сти незаконно созданных ТСЖ, ЖСК, руководители которых в целом ряде случаев преследуют лишь цели личного обогащения, самым негативным образом могут сказаться на реализации прав граждан – собственников жилых помещений в многоквартирных домах. В целях противодействия противоправным решениям гражданам необходимо активнее использовать такой естественный правовой способ защиты гражданских прав, как обжалование указанных решений в судебном порядке.

Проблема в том, что далеко не во всех случаях граждане могут своевременно осознать и разобраться, что принятыми решениями о создании ТСЖ, ЖСК, о возложении на них обязанности по уплате тех или иных платежей созданы условия для систематического нарушения их прав. *И здесь представляется недостаточным установленный частью 6 статьи 46 ЖК РФ срок для обжалования решений общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах – 6 месяцев со дня, когда конкретный собственник узнал или должен был узнать о принятом решении. Разумно было бы увеличить указанный срок до 1 года и распространить его также на обжалование решений общих собраний ТСЖ и ЖСК.*

Так, в настоящее время статья 146 ЖК РФ, регулирующая порядок организации и проведения общих собраний членов ТСЖ, никаких предписаний, касающихся сроков обжалования решений таких собраний, не содержит, однако в Обзоре Судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2010 года прямо указано, что, поскольку ТСЖ является одним из способов управления многоквартирным домом, на обжалование его решений должен быть распространен порядок, предусмотренный для обжалования решений общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме¹.

Применительно к созданию ТСЖ, ЖСК имеет значение еще одно принципиальное обстоятельство. ТСЖ и ЖСК – не просто некоммерческие организации, созданные жильцами-собственниками или членами ЖСК для решения вопросов управления многоквартирным домом. Часть 2 статьи 161 ЖК РФ рассматривает их в качестве одного из способов управления многоквартирным домом (наряду с такими формами управления, как непосредственное управление домом собственниками жилья и управление привлеченной по договору управляющей организацией). Решения, принятые указанными объединениями домовладельцев по вопросам, касающимся управления, технического содержания и эксплуатации общего имущества в много-

квартирном доме, обязательны для всех собственников помещений в нем.

Поэтому избрание на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме одного из способов управления – вопрос ответственный.

В силу прямого указания части 4 статьи 161 ЖК РФ орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

Между тем согласно абзацу 1 пункта 39 Правил проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 06.02.2006 № 75, конкурс не проводится, если до дня проведения конкурса собственники помещений в многоквартирном доме выбрали способ управления многоквартирным домом *или* реализовали решение о выборе способа управления этим домом.

Таким образом, действующая редакция абзаца 1 пункта 39 вышеуказанных Правил позволяет собственникам лишь избрать способ управления многоквартирным домом, не принимая мер к реализации принятого решения, и этого будет достаточно для того, чтобы по усмотрению органа местного самоуправления не проводить конкурс. Очевидно, что данная норма нуждается в корректировке.

Так, в соответствии с решением Верховного Суда РФ от 10.08.2009 № ГКПИ09-830, оставленным без изменения определением Кассационной коллегии ВС РФ от 13.10.2009 № КАС09-447, одного только принятия собственниками помещений в многоквартирном доме решения о выборе формы управления домом (действующая редакция указанного пункта Правил) недостаточно – оно должно быть реализовано. В противном случае, по истечении года со дня выбора нереализованной формы управления домом орган местного самоуправления обязан объявить открытый конкурс по отбору управляющей организации.

¹ Бюллетень ВС РФ. 2011. № 4. С. 35.

3.2. Деятельность организаций жилищного самоуправления по управлению общим имуществом многоквартирных домов

В данной части доклада следует перейти к одному из центральных вопросов: содержательная часть деятельности ТСЖ, ЖСК как объединений, управляющих жилищным фондом. От результативности такой деятельности напрямую зависит реализация прав граждан, проживающих в многоквартирном доме.

Организация жилищного самоуправления (ТСЖ, ЖСК) является инструментом согласования интересов по поводу управления общим имуществом многоквартирного дома, в которое, согласно части 1 статьи 36 ЖК РФ, входит ряд структурных элементов, предназначенных для обслуживания жилых и нежилых помещений: помещения, не являющиеся частями квартир (лестничные площадки и лестницы, лифты, коридоры и технические этажи, чердаки и подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации); крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции данного дома, механическое и иное оборудование, обслуживающее более одного помещения; иные помещения, предназначенные для удовлетворения социально-бытовых потребностей собственников помещений в доме; земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, а также иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении по делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», частей 1 и 2 статьи 36 ЖК РФ, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса РФ в связи с жалобами граждан Е. Ю. Дугенец, В. П. Минина и Е. А. Плеханова» от 28.05.2010 № 12-П следующим образом определил правовую природу общего имущества многоквартирных домов: это имущество, не имеющее самостоятельной потребительской ценности и предназначенное в первую очередь для обеспечения возможности пользования жилыми и нежилыми помещениями¹.

¹ Постановление КС РФ от 28.05.2010 № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Ю. Дугенец, В. П. Минина и Е. А. Плеханова»//Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2010. № 5. С. 12.

Казалось бы, вопрос ясен: общее имущество имеет вспомогательное назначение, следуя во всем судьбе главной вещи (статья 135 ГК РФ) – жилого или нежилого помещения, которое оно призвано обслуживать.

Однако на практике в Санкт-Петербурге постоянно возникали споры между городскими органами по управлению городским имуществом и общими собственниками по поводу принадлежности чердаков и подвалов, которые рассматривались органами по управлению городским имуществом как объекты, имеющие самостоятельное назначение, естественно, с перспективой их отчуждения или передачи по договорам аренды («мансардные» и «подвальные» войны).

Лишь с принятием Жилищного кодекса Российской Федерации 2005 года, конкретнее обозначившего перечень объектов общего имущества, стала складываться более взвешенная практика подхода к данному вопросу, а суды стали все чаще защищать интересы общих собственников, исходя из того, что правовая природа общего имущества имеет особое функциональное свойство – обслуживать жилые и нежилые помещения¹.

Нельзя при этом не затронуть важный вопрос, справедливо поставленный в материалах общественной Комиссии по защите прав собственников многоквартирных домов²: как компенсировать потери добросовестного приобретателя переоборудованных подвальных или чердачных помещений, которые по решению суда возвращаются в общую собственность? Надо полагать, обязанность возместить добросовестному приобретателю причиненный ущерб следовало бы возложить на тот государственный орган, который, не имея к тому законных оснований, произвел отчуждение общего имущества под видом государственной (муниципальной собственности).

Владение, пользование и распоряжение общим имуществом в многоквартирном доме должно осуществляться в интересах всех собственников. Строго говоря, в силу общих канонов гражданского законодательства (пункт 1 статьи 247 ГК РФ), владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляется по соглашению всех ее участников, а при недостижении согласия – в порядке, устанавливаемом судом.

Однако законодатель, учитывая специфику управления общим имуществом в сложном комплексе – многоквартирном доме, наделил именно организации жилищного самоуправления, выступающие

¹ Еще в работах дореволюционных исследователей, например, в изданном в 1898 году в Санкт-Петербурге многогранном труде В. В. Святловского «Квартирный вопрос», отмечалось, что подвал предназначен для изоляции вышерасположенных этажей здания от земли и защиты их от сырости и теплопроводности.

² Отчет о работе Комиссии по защите прав собственников МКД//<http://www.razvilka44.ru>.

в качестве форм управления домом, правом согласовывать интересы собственников и обеспечивать осуществление их правомочий (пункт 1 статьи 291 ГК РФ, часть 1 статьи 135, пункт 6 статьи 138 ЖК РФ), понимая, что в противном случае отказ одного общего собственника от решения вопросов общего значения (определение размеров расходов на обслуживание внутридомовых сетей, введение поста консьержа, установка ограждения прилегающей к дому территории и т. д.) парализует решение указанных вопросов и не обеспечит надлежащее управление домом и соответственно – жилищные права большинства собственников.

При этом решение целого ряда вопросов, касающихся общего имущества, в частности, принятие решений о реконструкции многоквартирного дома, ремонте общего имущества, принятие решений о пределах использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в том числе введение ограничений пользования им, законом отнесено к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме (статья 44 ЖК РФ), полномочия которого следует разграничивать как с компетенцией общего собрания членов ТСЖ (статья 145 ЖК РФ), так и с полномочиями общего собрания членов ЖСК (статья 117 ЖК РФ).

Между тем данные требования законодательства на практике повсеместно нарушаются. А ведь решение таких вопросов, как установка на кровлях зданий радио- и телевизионного оборудования, реконструкция чердаков или оборудование домофонов в парадных и шлагбаумов во дворах требует одобрения общего собрания собственников (части 2-4 статьи 36 ЖК РФ).

Так, несмотря на то, что при установке во дворе дома № 50 кор. 2 по ул. Краснопутиловской шлагбаумов администрацией ТСЖ «Краснопутиловская 50-1» были получены согласования и с администрацией Московского района, и с Комитетом по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга, собрание собственников жилья по данному вопросу не проводилось. В ответе на представление прокуратуры Московского района председатель правления ТСЖ сообщила, что сотруднику ТСЖ, ответственному за установку шлагбаума, объявлен строгий выговор, а также принято решение «привести в соответствие с ЖК РФ документы путем проведения общего собрания собственников».

Правлением ТСЖ «Заневка», обслуживающего жилой дом по адресу: ул. Коллонтай, д. 28, кор. 1, помещение площадью 28 кв. м, образованное вследствие выделения в изолированное жилое помещение арочного прохода в данном здании, было предоставлено индивидуальному предпринимателю К. для оказания бытовых услуг по ремонту обуви и

одежды на основании договора аренды от 01.12.2010 № 1-А. При этом решение общего собрания собственников жилья по данному вопросу не принималось. Аналогичное нарушение выявлено в ТСЖ «ИнДом» (Красногвардейский район) – здесь по договору аренды ООО «Аякс» без решения общего собрания собственников жилья было предоставлено помещение общего пользования под выставочный зал магазина.

Во всех перечисленных случаях происходит использование общего имущества многоквартирных домов отдельными собственниками или арендаторами жилых помещений в личных интересах без согласования с прочими собственниками общего имущества в многоквартирных домах.

Органы государственной власти Санкт-Петербурга, санкционируя подобные действия (в частности, по переустройству или перепланировке жилых помещений), затрагивающих общее имущество, не учитывают требования статей 36, 44 ЖК РФ, согласно которым уменьшение размера общего имущества в многоквартирном доме возможно только с согласия всех собственников помещений в многоквартирном доме путем его реконструкции, а передача объектов общего имущества в пользование иным лицам возможна на основании решения общего собрания собственников помещений в доме. Игнорируется и то обстоятельство, что владение, пользование и распоряжение общим имуществом многоквартирного дома должны осуществляться по согласию всех участников общей долевой собственности на это имущество (часть 2 статьи 36 ЖК РФ, статьи 246, 247 ГК РФ).

В результате органы исполнительной власти, участвуя в согласовании проектной документации на подобные работы, подходят к вопросу формально и не требуют предоставления решения общего собрания собственников.

Показательны в этой связи и некоторые нормативные правовые акты Санкт-Петербурга.

Например, Правила содержания и ремонта фасадов зданий и сооружений в Санкт-Петербурге, утвержденные Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14.09.2006 № 1135, регулирующие размещение дополнительного оборудования, в том числе вентиляционных трубопроводов на фасадах зданий и сооружений в Санкт-Петербурге, содержат лишь упоминание о том, что изменения, вносимые в фасады, должны быть согласованы с собственниками помещений. При этом речь идет только о получении согласия собственников помещений, «окна которых расположены в непосредственной близости от размещаемого дополнительного элемента и устройства».

Ярким примером формального подхода к вопросу о согласовании устройства отдельного входа в здание является ответ заместителя главы

администрации Выборгского района Санкт-Петербурга (исх. 4-3990/12 от 12.12.2012) на запрос Уполномоченного (исх. № 996/12 от 06.11.2012).

В ответе по итогам рассмотрения доводов обращения Щ. констатируется, что, по мнению администрации района, «устройство отдельного входа при отсутствии изменений существующих размеров переводимого в нежилой фонд помещения не является уменьшением размера общего имущества, и получение согласия собственников помещений многоквартирного дома в соответствии со статьей 36 ЖК РФ в данном случае не требуется». При этом игнорируется то обстоятельство, что оборудованием отдельного входа прямо затрагивается общее имущество, принадлежащее сособственникам, в частности, фасад здания.

В том же письме обозначена характерная правовая позиция органов исполнительной власти, обосновывающая отсутствие необходимости получения согласия собственников общего имущества многоквартирного дома на такие переустройство или перепланировку, которые затрагивают объекты общего имущества: «статьей 23 ЖК РФ установлен перечень документов, необходимых для решения вопроса о переводе жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое. Данный перечень является исчерпывающим и расширению органом, осуществляющим перевод, не подлежит. Согласно части 3 статьи 22 ЖК РФ орган, осуществляющий перевод помещений, не вправе требовать предоставления других документов, кроме документов, установленных частью 2 статьи 23 ЖК РФ. Предоставление согласия собственников помещений в доме, в котором находится переводимое помещение, данным перечнем не предусмотрено».

В действительности же такая позиция носит неправовой характер. Конституция Российской Федерации (статья 15) предписывает, что «органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (а не отдельно взятый федеральный закон). *Отсутствие такого документа, как решение общего собрания собственников по данному вопросу, в перечне, предусмотренном частью 2 статьи 23 ЖК РФ, никоим образом не может отменить действие норм статей 246, 247 ГК РФ, статьи 36 ЖК РФ, требующих получение согласия собственников жилья.*

Кроме того, в силу прямого указания части 2 статьи 40 ЖК РФ, в случае, если реконструкция, переустройство и (или) перепланировка помещений невозможны без присоединения к ним части общего имущества в многоквартирном доме, на такую реконструкцию, переустройство и (или) перепланировку помещений *должно быть* получено согласие всех собственников помещений в многоквартирном доме.

Необходимо, таким образом, комплексное применение вышеуказанных правовых норм в практической деятельности государственных органов Санкт-Петербурга.

Аналогичный подход, выражающийся в игнорировании требований общих собственников о согласовании использования объектов общего имущества, был продемонстрирован администрацией Невского района Санкт-Петербурга. Подтверждением тому являются материалы переписки Уполномоченного как с вышеуказанным государственным органом, так и с заявительницей – ветераном труда, почетным донором СССР, председателем совета дома Д. и другими жильцами д. 21 по пр. Елизарова по поводу перевода жилых помещений, расположенных на первом этаже в данном доме, а также в домах №№ 14, 15, 18, 19, 24 по пр. Елизарова в нежилой фонд с целью оборудования там магазинов без согласования данного вопроса с собственниками.

Это происходило несмотря на то, что заявителями были представлены документы (техническое заключение), согласно которым фасадная стена д. 21 по пр. Елизарова является несущей.

Между тем, как подтвердила проверка, проведенная по инициативе Уполномоченного прокуратурой Санкт-Петербурга, перепланировка жилых помещений, произведенная в период с 2006 по 2012 годы на основании решений администрации Невского района Санкт-Петербурга, практически во всех вышеуказанных домах по пр. Елизарова произведена с нарушением требований пункта 3 части 2 статьи 44 ЖК РФ о необходимости получения согласия более 2/3 собственников помещений многоквартирного дома на использование несущих и ограждающих конструкций, являющихся общим имуществом дома. Также не было соблюдено требование части 3 статьи 2 Приложения № 3 к Закону Санкт-Петербурга от 16.02.2009 № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», запрещающей размещение объектов нежилого назначения в жилом доме, занимающих более 30% общей площади здания. Кроме того, в одном из случаев имелись основания полагать наличие факта подделки бюллетеней общего собрания собственников, в связи с чем инициирована доследственная проверка (ответ прокуратуры Санкт-Петербурга (исх. № 7-391-2007 от 09.06.2012) на жалобу Д.).

Правовой нигилизм государственных органов закономерно сочетается с правовым нигилизмом заинтересованных в несогласованных работах лиц.

Так, согласно письму СПб ГКУ «Жилищное агентство Невского района Санкт-Петербурга» (исх. № 16/194-22 от 31.08.2012) в администрацию Невского района Санкт-Петербурга, 06.07.2012 при проверке фасадов

жилых домов, расположенных по пр. Елизарова, районной межведомственной комиссией было выявлено самовольное устройство входа с крыльцом в кв. 41 д. 19 по пр. Елизарова. Контрольная проверка, проведенная 23.08.2012, подтвердила, что предписание о приведении планировки квартиры в соответствие с первоначальным планом собственником А. исполнено не было.

3.3. Возведение незаконных мансард

Специфической формой посягательства на общее имущество в многоквартирных домах стало сооружение в Санкт-Петербурге мансард на верхних этажах домов, при котором происходит неправомерное изъятие чердачных помещений и части крыши из общей долевой собственности домовладельцев в пользу заинтересованных лиц.

Так, из письма прокуратуры Центрального района Санкт-Петербурга (исх. № 929-ж-2012 от 08.10.2012) на обращение Уполномоченного (исх. № 257/12-3 от 09.10.2012) по вопросу неправомерного сооружения мансарды в доме-памятнике по адресу: ул. Миллионная, д. 4/1 следовало, что работы по реконструкции чердачного пространства по вышеуказанному адресу выполнены в отсутствие проектной документации, согласованной в установленном законом порядке. По данным фактам по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 243 УК РФ, 14.05.2012 ОД УМВД России по Центральному району г. Санкт-Петербурга возбуждено уголовное дело № 583355. Также администрацией Центрального района Санкт-Петербурга было подано исковое заявление в Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга об обязанности собственника кв. 19 восстановить крышу и чердачное помещение по данному адресу.

Комитетом по государственному контролю, использованию и охране памятников Санкт-Петербурга (далее – КГИОП Санкт-Петербурга) направлено в суд исковое заявление с требованием к собственнику кв. 19 о понуждении провести демонтаж самовольно установленных конструкций над частью южного и западного дворовых флигелей здания, выполнить работы по восстановлению участка крыши над частью южного и западного дворовых флигелей и помещения лестницы в юго-западном углу дворового флигеля. При этом КГИОП Санкт-Петербурга констатировано, что дому-памятнику в результате самоуправных работ причинен значительный ущерб (письмо исх. № 7/2868 от 04.09.2012).

Ущерб был причинен и жильцам нижерасположенных квартир: после демонтажа кровли здания в январе 2012 года на общей теплоцен-

трали на чердаке лопнули трубы с горячей водой, и квартиры верхних этажей были затоплены.

По факту выполнения ООО «Жилкомсервис № 1 Центрального района» работ на объекте в отсутствие разрешения органа охраны памятников по постановлению прокурора данное юридическое лицо привлечено к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.14 КоАП РФ.

Отрадно отметить, что в данном вопросе был достигнут положительный результат: решением Дзержинского районного суда Санкт-Петербурга от 03.12.2012 по делу № 2-1810/2012 исковое заявление КГИОП Санкт-Петербурга к ООО «Жилкомсервис № 1 Центрального района», Д. и Р. удовлетворено. В соответствии с судебным решением ответчики обязаны снести мансарду по вышеуказанному адресу. Решение суда в июне 2013 года вступило в законную силу. В свою очередь, уголовное дело в отношении Р. направлено прокуратурой Центрального района Санкт-Петербурга для рассмотрения в Куйбышевский районный суд¹.

Комментируя итоги процесса, депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Б. Л. Вишневский, известный своей борьбой за сохранение исторических зданий и против незаконного возведения мансард, с удовлетворением констатировал, что суд по мансарде на Миллионной ул., д. 4/1 выигран. Речь шла о самовольном возведении мансарды на историческом здании, которое было построено в 1796 году архитектором Джакомо Кваренги на основе барочного здания по проекту не менее знаменитого Доменико Трезини². Однако этот пример, к сожалению, не является показательным: по многим другим адресам добиться прекращения незаконного строительства пока не удалось.

Как отметил Б. Л. Вишневский, «незаконное строительство мансард – это широко распространенное явление, как и недееспособность властей в остановке нарушения закона. Однако иных судебных решений о сносе незаконных мансард я не знаю»³.

Очевидно, что жители города заинтересованы в том, чтобы вышеупомянутый факт прекращения неправомерных действий инициатора незаконной реконструкции здания не стал единичным примером.

В продолжение данной проблематики важно упомянуть и еще один показательный случай, ставший в 2013 году достоянием гласности. Так, в ходе проверок, проведенных органами власти, было установлено,

¹ Кваренги, Трезини и некий Ро...//Санкт-Петербургские ведомости. № 123. 03.07.2013.

² Мансарду на Миллионной снесут по решению суда//Neva 24. 04.12.2012.

³За строительство мансарды – в тюрьму//Городовой. Спб.ру. 02.07.2013.

что мансарда в доме-памятнике, построенном в 1800 году Джакомо Кваренги, по адресу: ул. Миллионная, д. 11 («Дом Н. П. Жеребцовой»), была возведена по подложным документам. Выяснилось, что еще в 2009 году Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга признал за одной из жительниц дома право собственности на часть чердака – под видом помещений квартиры. Суд принял решение на основании документов, представленных истцей – распоряжения администрации Центрального района Санкт-Петербурга, изданного в 2000 году, и инвестиционного договора с КУГИ Санкт-Петербурга. Однако в настоящее время стало известно, что администрация района такого распоряжения не издавала, а договор не заключался. Разрешение на устройство мансарды в доме-памятнике не выдавал и КГИОП Санкт-Петербурга.

В связи с данными фактами следственный отдел по Центральному району ГСУ СК РФ по г. Санкт-Петербургу проводит проверку по факту представления в суд сфальсифицированных доказательств¹. С учетом результатов проверки, в случае возбуждения уголовного дела по факту фальсификации, в перспективе можно будет поставить вопрос о пересмотре вынесенного в 2009 году по гражданскому делу решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Между тем противодействие незаконному мансардному бизнесу осложняется не только длительностью сбора доказательств, подтверждающих факты захвата общего имущества, но и прямым физическим преследованием активистов, о чем может свидетельствовать, к примеру, факт нападения на председателя ТСЖ «Миллионная, 12» Михаила М². При этом, как пояснил знакомый с обстоятельствами происшествия гражданский активист С., «прибывший наряд полиции доставил хулигана и Михаила в 78 отделение полиции. Однако никаких документов по этому происшествию сотрудниками правопорядка составлено не было»³.

Очевидно, что историческая застройка центральной части города остается «лакомым кусочком» для «предприимчивых» инвесторов. Об этом с тревогой говорила на заседании организованного Уполномоченным 23.08.2012 «Круглого стола» специалист по вопросам деятельности товариществ собственников жилья, представитель общественной правозащитной организации «Гражданский контроль» Марина Лаце. По словам эксперта, проблемой является подготовка не соответству-

ющих действительности заключений об аварийности жилых зданий в Центральном районе Санкт-Петербурга. В результате пригласившийся инвестору жилой дом признается непригодным для проживания¹.

3.4. Формирование земельного участка под многоквартирным домом и правомочия собственников жилья

Отдельный и непростой вопрос – формирование земельного участка под многоквартирным домом. Согласно части 1 статьи 36 ЖК РФ границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

В силу статьи 16 (части 2, 3 и 5) Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» переход в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме земельного участка, на котором расположен этот дом, связывается с завершением процесса формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета и не предполагает принятие органами государственной власти или органами местного самоуправления специального решения о предоставлении конкретного земельного участка, ограничивая их участие в процессе передачи права собственности исключительно вопросами формирования земельного участка. Если границы и размер такого земельного участка четко не определены (а они должны увязываться с территорией обслуживания многоквартирного дома), он не может использоваться в интересах собственников жилого здания.

Так, в июне 2011 года прокуратура Красносельского района Санкт-Петербурга предъявила иск к ТСЖ «Наш Дом», одним из требований которого значилось упорядочение использования ТСЖ земельного участка. Как было установлено в ходе предшествовавшей предъявлению иска прокурорской проверки, земельный участок под жилым домом, находящимся в управлении ТСЖ, по адресу: Ленинский пр., д. 67, кор. 2, не был сформирован в установленном порядке и не был поставлен на кадастровый учет. Соответственно, по оценке Управления (агентства) недвижимого имущества Красносельского района КУГИ Санкт-Петербурга, данный земельный участок не мог рассматриваться

¹ Депутат: Полтавченко признал незаконной мансарду на Миллионной улице//Аргументы и факты- Санкт-Петербург. 18.07.2013.

² На активиста, борющегося с рейдерским захватом чердаков на Миллионной, напали в подъезде// Росбалт.ру. 15.07.2013.

³ Там же.

¹ Рабочая группа при петербургском омбудсмене возьмется за дыры в жилищном законодательстве//ИА Regnum. 24.08.2012.

как собственность домовладельцев, в связи с чем продолжал являться землей общего пользования, а установка на нем ТСЖ «Наш Дом» металлического ограждения со шлагбаумами на внутридворовом проезде, не согласованных с администрацией района, являлась незаконной.

Данная позиция, тем не менее, представляется весьма уязвимой. Ведь как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 28.05.2010 № 12-П, целью обращения собственников (любого из них) в органы государственного кадастрового учета с заявлением о формировании земельного участка является «исключительно юридическое оформление уже существующих отношений»¹.

Как разъяснено в совместном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении вопросов, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», если земельный участок не сформирован и в отношении него не проведен государственный кадастровый учет, земля под многоквартирным домом находится в собственности соответствующего публично-правового образования, однако по смыслу частей 3 и 4 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» собственник не вправе распоряжаться этой землей в той части, в которой должен быть сформирован земельный участок под многоквартирным домом.

В свою очередь, собственники помещений в многоквартирном доме вправе владеть и пользоваться этим земельным участком в той мере, в какой это необходимо для эксплуатации ими многоквартирного дома, а также объектов, входящих в состав общего имущества в таком доме.

В указанных случаях собственники помещений в многоквартирном доме как законные владельцы земельного участка, на котором расположен данный дом и который необходим для его эксплуатации, в силу статьи 305 ГК РФ имеют право требовать устранения всяких нарушений их прав, хотя бы нарушения и не были соединены с лишением владения, а также право на защиту своего владения, в том числе против собственника земельного участка (пункт 67 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 29.04.2010 № 10/22).

Учитывая, что формирование земельного участка в целях эксплуата-

ции многоквартирного дома не должно быть поставлено в зависимость от отсутствия (наличия) соответствующего решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, КС РФ в пункте 3 резолютивной части Постановления от 28.05.2010 № 12-П указал, что впредь до внесения в федеральное законодательство необходимых изменений по вопросу формирования земельного участка под многоквартирным домом в уполномоченные органы вправе обратиться в индивидуальном порядке любой собственник помещения в указанном доме.

В связи с вышеизложенным, представляется важным не только внести соответствующие изменения в действующее законодательство, но и ограничить возможность совершения государственными органами каких-либо действий в отношении земельного участка под многоквартирным домом, если такими действиями могут быть затронуты права общих собственников.

3.5. Оплата жилья и коммунальных услуг

Известной проблемой является противостояние объединений домовладельцев и собственников жилья по вопросам своевременной и полной оплаты жилья и коммунальных услуг. Преследуя вполне благородную цель взыскать с нерадивых собственников причитающиеся на общее благо жильцов дома денежные средства, ТСЖ, ЖСК порой, увы, следуют известному иезуитскому принципу: «Цель оправдывает средства».

К примеру, ПЖСК «Морской фасад» по адресу: ул. Кораблестроителей, 30-32 гражданам Ч., И. было отказано в выдаче справок о регистрации по причине наличия задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг. Однако выдача справок о регистрации или отказ в таковой не могут быть обусловлены наличием (отсутствием) задолженности по оплате жилья: в таких случаях, действуя в рамках правового поля, ЖСК, ТСЖ должны обращаться в суд, а не шантажировать граждан наличием задолженности.

Или другой характерный пример из практики аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге.

Так, в сентябре 2012 года в аппарат Уполномоченного поступило обращение М., в котором сообщалось о неоднократных противоправных действиях председателя правления ТСЖ «Яковлевский пер., д. 7, кор. 1» Т. в отношении заявителя, выразившихся в ограничении предоставления коммунальных услуг.

В целях принятия мер реагирования по поднадзорности Упол-

¹ Постановление КС РФ от 28.05.2010 № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е. Ю. Дугенец, В. П. Мина и Е. А. Плеханова//Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2010. № 5. С. 16.

номоченный обратился в прокуратуру Московского района Санкт-Петербурга. Согласно поступившему ответу (исх. № 604-ж-2012 от 23.11.2012) сотрудниками ТСЖ «Яковлевский пер., д. 7, кор. 1» самоуправно, вопреки установленным требованиям жилищного законодательства, неоднократно было произведено отключение квартиры М. от электрической энергии. По данным фактам прокуратурой Московского района возбуждены дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.1 КоАП РФ. Председатель ТСЖ Т. привлечен к административной ответственности за совершение самоуправных действий.

Кроме того, прокуратурой района установлено, что в связи с незаконным отключением электроэнергии заявителю пришлось в течение 7 месяцев проживать по другому адресу по договору найма жилого помещения, плата за наем указанного жилого помещения составила 30 тысяч рублей в месяц.

Следует отметить: действуя по принципу «все средства хороши», объединения домовладельцев нередко допускают и иные распространенные нарушения.

Так, вывешивая для всеобщего обозрения списки должников с указанием их квартир, должностные лица ТСЖ, ЖСК допускают прямое нарушение части 1 статьи 6 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», согласно которой обработка персональных данных, в том числе, их распространение, может осуществляться владельцем (оператором) таких данных (в данном случае – ТСЖ, ЖСК) с согласия субъектов персональных данных (собственников квартир).

Между тем ЖСК-334, обслуживающим многоквартирный жилой дом по адресу: шоссе Революции, д. 33, кор. 1, в подъезде жилого дома для всеобщего обозрения были вывешены сведения о жильцах домах, имеющих задолженность по оплате жилья и коммунальных услуг, с указанием Ф. И. О. жильцов, номеров квартир и сумм задолженности. В ходе проведенной по обращению жильцов проверки было установлено, что своего согласия на распространение указанных персональных данных жильцы правлению ЖСК-334 не давали.

В свою очередь, непринятие или несвоевременное принятие ЖСК, ТСЖ мер судебного воздействия к должникам, которые могут быть обеспечены исполнительным производством, приводит к росту задолженности ЖСК, ТСЖ перед энергетическими компаниями, и как следствие – к ограничению и прекращению подачи теплоснабжения и других ресурсов в дома. В результате бездействия ЖСК, ТСЖ по взысканию задолженности с нерадивых неплательщиков страдают все жильцы дома, большинство из которых оплачивает жилье и коммунальные услуги.

Так, в ходе проверки по обращению жильца дома 11/21 по Петергофскому шоссе Б. было установлено, что председателем ЖСК-1059 не были своевременно приняты меры ко взысканию задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг с жильцов-неплательщиков. В результате бездействия правления и председателя ЖСК сформировалась задолженность за поставленные энергоресурсы перед ОАО «ТГК № 1» в размере 4 828 376 рублей, после чего ОАО «ТГК № 1» отключило горячее водоснабжение в жилых домах 11/21 и 13 по Петергофскому шоссе.

В то же время, Верховный Суд РФ в своем Определении № 86-Впр11-6 от 20.12.2011 отметил недопустимость прекращения организацией – поставщиком энергоресурсов поставки ресурсов организациям-потребителям, к сетям которых подключены абоненты, своевременно оплачивающие топливно-энергетические ресурсы¹. Поэтому при выявлении таких фактов именно ТСЖ, ЖСК должны принимать меры к своевременному обращению в те же органы прокуратуры для восстановления права граждан – добросовестных плательщиков жилищно-коммунальных услуг на получение энергоресурсов.

Не менее серьезные проблемы, выражающиеся в перебоях в энергоснабжении, могут возникать в тех случаях, когда организации жилищного самоуправления не принимают своевременных мер к надлежащему оформлению своих взаимоотношений с ресурсоснабжающими организациями.

Так, председателем правления ПК ЖСК «Балтиец» не был своевременно заключен договор теплоснабжения с ОАО «ТГК № 1», в связи с чем жилой дом по адресу: ул. Нахимова, д. 9, литер А длительное время после сдачи в эксплуатацию (более 3-х лет) продолжал снабжаться тепловой энергией по временной схеме.

Важным аспектом деятельности организаций жилищного самоуправления должна стать защита социально уязвимых категорий собственников жилья в многоквартирном доме.

Так, Закон Санкт-Петербурга от 20.05.2009 № 228-45 (с 01.01.2014 – глава 33 Социального кодекса Санкт-Петербурга) определяет форму предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Санкт-Петербурге.

Согласно пункту 7 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 11.11.2009 № 1258, для оказания мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге по оплате жилого помещения и коммунальных услуг ТСЖ, ЖСК, управляющие организации были наделе-

¹ Бюллетень ВС РФ. 2012. № 4. С. 34-35.

ны полномочиями по заключению соглашений с ГУП ВЦКП «Жилищное хозяйство» о ежемесячном предоставлении сведений, необходимых для расчета отдельной категории граждан размера денежных выплат, включая данные о размере занимаемого помещения, количестве граждан, зарегистрированных по месту жительства, размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги, начисленной за календарный месяц.

Однако не все указанные организации приняли меры к созданию работающего механизма информирования ГУП ВЦКП «Жилищное хозяйство»: в частности, как было установлено в ходе проверки прокуратурой Невского района Санкт-Петербурга, по состоянию на 12.05.2011 ТСЖ «Невская пристань» такое соглашение с ГУП ВЦКП «Жилищное хозяйство» заключено не было, что на практике создавало препятствия для осуществления прав льготных категорий граждан.

3.6. Право граждан на информацию

Существенным условием реализации прав граждан в сфере жилищного самоуправления является надлежащее информирование их объединениями домовладельцев о своей деятельности.

Стандарт раскрытия информации утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 731. Процедура раскрытия предполагает размещение на официальном сайте организации общей информации об организации, об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности (в части исполнения такой организацией договоров управления), о выполняемых работах (оказываемых услугах) по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме; о порядке и условиях оказания услуг по содержанию и ремонту общего имущества; о стоимости работ (услуг) по содержанию такого имущества; о ценах (тарифах) на коммунальные ресурсы.

Однако данные требования часто нарушаются.

В рамках принятого 11.06.2013 № 493 Постановления Правительства Российской Федерации «О государственном жилищном надзоре» надзор за надлежащим раскрытием информации организациями, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами, возложен на органы Государственной жилищной инспекции.

Показательно, что только за неделю (с 11 по 15 ноября 2013 года) Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга, по итогам 223 проверок ТСЖ, ЖСК, ЖК, выдала 209 предписаний об устранении проверенными организациями жилищного самоуправления Стандарта раскрытия информации.

По данным Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга, всего в городе насчитывается 3179 ТСЖ, ЖСК, ЖК. Жилищной инспекцией проведен мониторинг 2602 организаций по вопросу исполнения Стандарта.

Так, по состоянию на 18.11.2013 по всем районам Санкт-Петербурга в сети Интернет зарегистрировано 1351 ТСЖ из 1580 (86%) и 1251 ЖСК из 1599 (78%).

Всего с 01.01.2013 председателям ТСЖ и ЖСК выдано 1824 предписания об устранении нарушений требований Стандарта раскрытия информации, выполнено 143 предписания, срок исполнения 1681 предписания на 18.11.2013 не истек. За невыполнение в установленный срок предписаний Инспекции оформлен 31 протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ.

Самой высокой раскрываемость информации оказалась у организаций, обслуживающих жилые дома, расположенные в Адмиралтейском, Василеостровском, Пушкинском и Петродворцовом районах.

Низким является процент раскрытия информации в организациях, управляющих многоквартирными домами в Петроградском и Красногвардейском районах.

В целом по городу общий процент раскрытия информации организациями, управляющими жилищным фондом, составляет 77%¹.

Согласно информации, представленной в аппарат Уполномоченного, меры, направленные на устранение нарушений в указанной сфере, в период до введения в действие Постановления Правительства Российской Федерации «О государственном жилищном надзоре» принимались и органами прокуратуры.

Так, проверкой, проведенной прокуратурой Калининского района в ЖСК «Дунай», было установлено, что кооператив официального сайта не имеет, а информационные стенды в правлении не содержат всей информации, размещения которой требует закон.

По данному факту прокуратурой района в ЖСК «Дунай» внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено.

Прокуратурой Приморского района установлено, что в целях информирования о своей деятельности ТСЖ «Алексеевское», ТСЖ «Юнкон», ЖСК-1309, ТСЖ «Комендантский 19, корпус 3» собственные интернет-ресурсы не созданы, а интернет-ресурсы органов исполнительной власти и муниципальных образований, по соглашению с последними, не используются. Аналогичные нарушения выявлены и прокуратурой Красносельского района в ТСЖ «Красное Село». По всем вышеуказанным фактам приняты меры к устранению нарушений.

¹ <http://zaks.ru/new/archive/view/118352>.

Необходимо подчеркнуть, что реализация предусмотренного статьей 143-1 ЖК РФ права собственников помещений в многоквартирном доме на истребование информации и документов (ознакомление с документами), касающихся деятельности ТСЖ, ЖСК, постоянно сталкивается с различными барьерами. Между тем для гражданина-собственника, если он не член ТСЖ, ЖСК, востребованность такой информации, как минимум, не снижается. В подобных случаях гражданам нередко приходится обращаться в суды.

Как отметил Красногвардейский районный суд Санкт-Петербурга в решении по делу № 2-3008/08 от 17.12.2008, удовлетворяя исковые требования К. и ряда других членов ЖСК-1092 к председателю ЖСК-1092 об обязанности предоставить список членов ЖСК, отказ в предоставлении членам ЖСК соответствующих сведений «ограничивает возможность управления в многоквартирном доме, которое должно отвечать принципам открытости при решении общих целей и задач».

В указанном, а также в ряде других аналогичных решений суды ссылаются на действующие правовые нормы, гарантирующие гражданам доступ к информации. Так, право граждан на свободное получение информации, на доступ к информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы, гарантировано, соответственно, статьей 29 Конституции Российской Федерации и частью 2 статьи 8 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Определенно высказывается на этот счет и Указ Президента Российской Федерации от 31.12.1993 № 2334 (в редакции от 01.09.2000) «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию»: «деятельность <...> организаций <...> осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается: в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан; в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях; в осуществлении гражданами контроля за деятельностью <...> организаций и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан».

Так, удовлетворяя исковые требования П. к ЖСК-713 о признании бездействия кооператива незаконным и об обязанности предоставить документы, Фрунзенский районный суд в решении по делу № 2-2012/09 от 13.05.2009 указал, что истребуемые истицей договоры, заключенные ЖСК с ресурсоснабжающими и обслуживающими организациями, должны быть ей предоставлены, «поскольку на основании указанных договоров осуществляется предоставление, в том числе и истцу,

соответствующих услуг». То же самое отмечено и в отношении протоколов общих собраний членов ЖСК – «поскольку решения, принимаемые собраниями, напрямую затрагивают права истца». Решение суда в указанной части оставлено без изменений определением Санкт-Петербургского городского суда от 08.07.2009 и вступило в законную силу.

Тем же определением, а также Определением Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 25.11.2008 по делу № 2-2849 по иску И. к ЖСК-1417 защищено еще одно важное право члена ЖСК – право на доступность информации и документов о финансово-хозяйственной деятельности кооператива.

Спорным вопросом является проблема надлежащего рассмотрения должностными лицами ТСЖ, ЖСК заявлений граждан. Ссылаясь на то, что Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» распространяется только на государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц, руководители организаций жилищного самоуправления нередко отказываются не только рассматривать поступившие обращения, но и принимать их.

Однако при этом не принимается во внимание, что подобный подход является нарушением положений другого нормативного акта, а именно Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 (подпункт «к» пункта 31 данных Правил), согласно которым исполнитель коммунальных услуг (к числу которых относятся и ТСЖ, ЖСК – пункт 8 данных Правил) обязан вести учет жалоб потребителей на качество предоставления коммунальных услуг, учет сроков и результатов их рассмотрения и исполнения, а также в течение 3 рабочих дней со дня получения жалобы направлять потребителю ответ о ее удовлетворении либо об отказе в удовлетворении с указанием причин отказа.

Разумеется, вышеизложенные проблемы, с которыми приходится сталкиваться домовладельцам, не исчерпывают весь перечень вопросов, которые являются своего рода «камнями преткновения» во взаимоотношениях собственников жилья и организаций жилищного самоуправления. Среди них, закономерно, могут быть названы проблемы обоснованности установления размеров платежей за содержание и ремонт многоквартирных домов; вопросы капитального ремонта домовладений; претензии к качеству технического содержания и обслуживания зданий. Однако эти проблемы требуют отдельного освещения, а

кроме того, не являются специфическими, так как возникают независимо от того, какой способ управления многоквартирным домом избран собственниками: управление ТСЖ и ЖСК; управление управляющей организацией; непосредственное управление.

Следует отметить, что перечисленные проблемы в реализации прав граждан разрешались на практике или самими собственниками, или с использованием административных механизмов (посредством обращения собственников в контрольные и надзорные органы). Однако не менее важно понять, в какой мере в защите прав собственников жилья может быть полезна существующая судебная практика по делам данной категории. Указанная практика рассматривается в следующей главе.

4. ПРАВА СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

К судебной защите своих прав собственникам жилья нередко приходится обращаться в тех случаях, когда оспаривается их право на владение, пользование и распоряжение объектами общего имущества многоквартирного дома (статья 36 Жилищного кодекса Российской Федерации). Однако значительная часть исковых заявлений связана с проблемой определения размеров необходимых расходов по содержанию общего имущества в многоквартирных домах, которые должны нести такие собственники. Следует отметить, что данный вопрос является одним из самых спорных в сфере жилищного самоуправления. Симметричным образом формируется и судебная практика.

В 1991 году правовед В. Н. Литовкин, прогнозируя существенный рост споров между ЖСК и домовладельцами по поводу размеров расходов на оплату жилья и коммунальных услуг, отмечал, что универсальной формой разрешения подобных противоречий может быть только договор¹. Действительно, как иначе определить размер необходимых расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме в тех случаях, если эти расходы являются не обязательными (в частности, направленными на поддержание дома в нормальном эксплуатационном состоянии), а дополнительными, которые каждый собственник дома понимает по-своему (зачастую, зависимость от размера его кошелька здесь прямая)? И если хорошо обеспеченный домовладелец не увидит финансовой проблемы в обустройстве крыши суперсовременным изоляционным покрытием, на 10 лет надежно предохраняющим от протечек, то проживающий в том же доме и еле сводящий концы с концами владелец однокомнатной квартиры порой едва способен оплатить только необходимые расходы на содержание дома. Как найти и соблюсти этот баланс интересов иначе, как с помощью согласования интересов сособственников?

Между тем взвешенный подход к разрешению данного вопроса в правоприменительной практике (включая судебную), на наш взгляд, преобладает не всегда.

¹ Литовкин В. Н. Проблемы реализации права собственности на квартиру в ЖСК // Организация и деятельность кооперативов: Правовой аспект / Отв. ред. Т. Е. Абова, Е. А. Виноградова. М.: Изд-во Ин-та Государства и Права АН СССР, 1991. С. 49.

Так, при рассмотрении гражданского дела № 2-269/11 по иску прокурора Центрального района Санкт-Петербурга в защиту прав инвалида 2 группы М., иску самой М. к ТСЖ «Ковенский 20» о возложении обязанности произвести перерасчет платы за жилое помещение и коммунальные услуги Дзержинский районный суд Санкт-Петербурга высказал позицию (поддержанную и вышестоящим судом), суть которой сводилась к тому, что создание ТСЖ как способа управления многоквартирным домом преследует цель обеспечить повышенную степень благоустройства¹.

Не оспаривая необходимость неукоснительного исполнения вступивших в законную силу судебных постановлений, следует отметить, что приведенная трактовка не нашла отражения в ЖК РФ, в котором задачами создания ТСЖ названы обеспечение управления многоквартирным домом, надлежащего санитарного и технического содержания общего имущества в доме (часть 1 статьи 135, статья 138 ЖК РФ). Надлежащие управление и содержание, которые ориентированы на нормально необходимые расходы, и повышенная степень благоустройства (комфортность) – принципиально разные вещи. Кроме того, представления об уровне этой «повышенной степени благоустройства» у собственников жилья, как уже упоминалось, могут существенным образом различаться пропорционально уровню их благосостояния, материальной обеспеченности. Не следует забывать, что ТСЖ, ЖСК по своей природе дуалистичны: это и некоммерческие организации, в которые входят не все домовладельцы, и формы управления многоквартирными домами. Задача таких форм управления – действуя в интересах всех собственников жилья в многоквартирном доме, согласовать интересы этих собственников по вопросам содержания общего имущества.

Поэтому малообеспеченным собственникам жилья не должны навязываться дополнительные расходы по содержанию общего имущества сверх нормально необходимых.

Представляется, что можно согласиться с возложением на собственника жилья повышенных размеров расходов на содержание общего имущества, если собственник является членом ТСЖ, ЖСК. Действительно, самим фактом вступления и участия в работе объединения домовладельцев собственник подтверждает, что на него могут быть распространены решения данной организации, касающиеся утверждения размеров платежей, выходящих за рамки необходимых для под-

держания общего имущества в нормальном эксплуатационном состоянии. И напротив – если собственник не является членом ТСЖ, ЖСК, то урегулирование с ним данного вопроса должно осуществляться в договорном порядке, в рамках которого будут определяться возможность и пределы участия такого собственника в повышенных расходах.

Необходимость достижения консенсуса между ТСЖ, ЖСК, с одной стороны, и домовладельцами, с другой стороны, по вопросам «необходимых» и «дополнительных расходов» на содержание многоквартирного дома, диктовали поиск соответствующих правовых и организационных решений. Одним из них с 01.03.2005 (даты вступления в силу Жилищного кодекса Российской Федерации) и стал предусмотренный частью 6 статьи 155 ЖК РФ и обязательный к заключению договор между ТСЖ, ЖСК и собственником жилого помещения в многоквартирном доме, не являющимся членом ТСЖ, ЖСК. Предметом договора обозначена плата за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме и плата за коммунальные услуги.

Дословно норма части 6 статьи 155 ЖК РФ сформулирована следующим образом: «Не являющиеся членами товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива собственники помещений в многоквартирном доме, в котором созданы товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, вносят плату за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме и плату за коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными с товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, в том числе уплачивают взносы на капитальный ремонт».

Комплексное толкование норм, содержащихся в частях 1, 2 статьи 39, части 1 статьи 158 и части 6 статьи 155 ЖК РФ, а также в пункте 33 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491 (далее – Правила содержания общего имущества), приводит к выводу о том, что участие в несении дополнительных расходов на содержание и ремонт общего имущества определяется путем согласования ТСЖ, ЖСК данного вопроса с собственником, не являющимся членом ТСЖ, ЖСК.

Для собственника же – члена ТСЖ, добровольно ставшего членом товарищества, являются обязательными, по существу, все расходы, налагаемые на него решением товарищества (а не только нормально необходимые для обеспечения содержания общего имущества и в силу

¹ О практике применения судебными органами п. 2 ст. 154, ст. 156 ЖК РФ о плате за содержание и ремонт жилого помещения для собственников помещений в многоквартирном доме// Информационное письмо прокуратуры Санкт-Петербурга от 15.08.2011 № 20/353-8/2011.

этого обязательные по смыслу части 2 статьи 39, части 1 статьи 156 ЖК РФ), и он обязан оплачивать их, что, однако, не лишает его права оспаривать их размер, в том числе и в судебном порядке.

Так, в пункте 33 Правил содержания общего имущества указано, что размер обязательных платежей и (или) взносов, связанных с оплатой расходов на содержание и ремонт общего имущества, для собственников помещений, являющихся членами ТСЖ, ЖСК, а также размер платы за содержание и ремонт жилого помещения для собственников помещений, не являющихся членами указанных организаций, определяются органами управления ТСЖ, ЖСК на основе утвержденных органами управления сметы доходов и расходов на содержание общего имущества на соответствующий год.

При этом в решении Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2010 № ГКПИ10-1256 подчеркивается, что пункт 33 Правил содержания общего имущества не освобождает товарищество собственников жилья от обязанности по оформлению договора по внесению платы за жилое помещение и коммунальные услуги с собственниками помещений, не являющихся членами данного товарищества¹.

Таким образом, реализуя свою обязанность по оплате жилья и коммунальных услуг, участвуя в обязательных расходах на содержание общего имущества в многоквартирном доме соразмерно своей доле в праве общей собственности на это имущество (часть 1 статьи 158, часть 2 статьи 39 ЖК РФ), собственник жилого помещения, не являющийся членом ТСЖ, ЖСК, в договорном порядке может, к примеру, оговорить: возможность внесения мотивированных предложений в органы управления ТСЖ, ЖСК об установлении, сокращении, либо увеличении конкретных видов расходов на содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, в целях рассмотрения таких предложений органами управления товарищества (кооператива) при утверждении сметы доходов и расходов на соответствующий год, что, соответственно, может прямо повлиять на размер платы за жилье для собственников помещений в многоквартирном доме (пункт 33 Правил содержания общего имущества); порядок своего участия в обсуждении вопроса об утверждении сметы; пределы участия собственника жилого помещения в несении дополнительных расходов на содержание и ремонт общего имущества; особенности порядка уплаты платежей и т. д.

К сожалению, практика показывает, что органы управления ТСЖ, ЖСК зачастую уклоняются от заключения подобных договоров и даже

от обсуждения их проектов. Случаи незаключения договоров с собственниками, не являющимися членами ЖСК, ТСЖ, имели место в деятельности, например, ТСЖ «Гарькавого, 14», ТСЖ «Буран» (Красносельский район), ТСЖ «Бассейная 89» (Московский район), ЖСК-840 (Невский район).

Изучение аппаратом Уполномоченного значительного количества судебных постановлений, вынесенных по данному вопросу Санкт-Петербургским городским судом за последние годы, приводит к выводу, что сложившаяся в нашем городе судебная практика, касающаяся договорных отношений между ТСЖ, ЖСК и собственниками жилья, не являющимися членами организаций жилищного самоуправления, пошла по пути признания такого договора, по сути, «техническим» (формальным). По мнению суда, это означает, что наличие (отсутствие) договора не влияет на обязанность собственника – не члена ТСЖ, ЖСК – осуществлять плату на тех же условиях, что установлена и для собственников – членов товариществ и кооперативов.

Так, согласно правовой позиции, изложенной в многочисленных постановлениях Санкт-Петербургского городского суда¹, отсутствие договора с собственником «не является обстоятельством, освобождающим собственника квартиры от обязанности по оплате»; «установление размеров платежей и взносов для каждого собственника помещения в многоквартирном доме относится к компетенции ТСЖ и не связывается с членством в ТСЖ».

Наконец, еще один довод, содержащийся в судебных решениях, по существу, звучащий рефреном: «расходы на содержание общего имущества в многоквартирном доме, бремя которых несет собственник помещения в таком доме, являются обязательными платежами (ст. 39 п. 2 ЖК РФ)». Прямое следствие из него – все расходы по содержанию общего имущества в многоквартирном доме должны рассматриваться как обязательные платежи.

Вступившие в законную силу судебные решения должны неукоснительно исполняться. Однако это не препятствует наличию различных точек зрения по поводу обоснованности доводов, положенных в основу таких судебных постановлений. Ведь игнорирование объединения домовладельцев свободы договора (статья 422 ГК РФ), а также права собственника жилого помещения на обязательное согласование с ним вопросов управления общим имуществом в многоквартирном доме (пункты 1, 2 статьи 209, статья 247 ГК РФ, часть 6 статьи 155 ЖК

¹ Бюллетень ВС РФ. 2011. № 12. С. 14.

¹ Определение Санкт-Петербургского городского суда от 27.06.2011 по делу № 4г-2225/11; Постановление Президиума Санкт-Петербургского городского суда от 03.06.2009 по делу № 44г-90/09 и др.

РФ) вовсе не безобидно – оно способно нивелировать жилищное самоуправление как таковое.

Следует отметить, что часть 2 статьи 39 ЖК РФ сформулирована иначе, чем она истолкована в процитированном Постановлении Санкт-Петербургского городского суда от 03.06.2009 по гражданскому делу № 44г-90/09. Буквально она звучит следующим образом: «доля обязательных расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме, бремя которых несет собственник помещения в таком доме, определяется долей в праве общей собственности на общее имущество в таком доме указанного собственника». Таким образом, смысл нормы вовсе не в том, что все расходы на содержание общего имущества являются для собственника обязательными платежами, а в том, как определяется доля обязательных расходов – на основании доли собственника в праве общей собственности на общее имущество многоквартирного дома.

Но ведь это – принципиально разные вопросы. Это означает, что возможны и дополнительные расходы, которые как раз могут определяться на основании договора, то есть по соглашению сторон, и напрямую зависеть от членства в ТСЖ – запрета на это статья 137 ЖК РФ не содержит.

Так, в части 2 статьи 137 ЖК РФ прямо указано, что ТСЖ определяет смету доходов и расходов на год, в том числе необходимые расходы на содержание и ремонт общего имущества. Соответственно, при определении размеров платежей и взносов для каждого собственника помещений в многоквартирном доме (пункт 3 части 1 статьи 137 ЖК РФ) во внимание должны приниматься именно эти, необходимые расходы. К последним, в свою очередь, могут быть отнесены и те, которые необходимыми не являются, но становятся обязательными после согласования их размеров между ТСЖ, ЖСК и собственниками, не являющимися их членами.

Далее, часть 3 статьи 137 ЖК РФ прямо говорит о том, что «в случае неисполнения собственниками помещений в многоквартирном доме своих обязанностей по участию в общих расходах товарищество собственников жилья в судебном порядке вправе потребовать принудительного возмещения обязательных платежей и взносов» (право ТСЖ требовать по суду оплаты собственниками иных общих расходов, о которых упоминается в части 4 статьи 137 ЖК РФ, может быть истолковано именно как право требовать оплаты согласованных на основании договора платежей, относящихся к категории дополнительных). А это, в свою очередь, означает, что размер дополнительных расходов не может быть навязан собственникам, не являющимися членами товарищества, но может быть лишь согласован с ними.

Дело не только в сугубо формальных соображениях, согласно которым часть 6 статьи 155 ЖК РФ определяет наличие договора в качестве обязательного условия оплаты жилья и коммунальных услуг собственником, не являющимся членом объединения домовладельцев, и проигнорировать указанный юридический факт невозможно.

Между тем смысл указанной нормы может быть понят только в том случае, если прямо увязать диспозитивность (возможность усмотрения) при решении вопросов об оплате дополнительных расходов с отсутствием членства в ТСЖ (ЖСК).

Наконец, возникновение обязанности домовладельца по оплате жилья и коммунальных услуг с момента возникновения у него права собственности на помещение в многоквартирном доме ничуть не устраняет требование части 6 статьи 155 ЖК РФ об урегулировании вопроса оплаты путем заключения договора с тем собственником, который членом ТСЖ не является. Так, из сопоставления норм пункта 5 части 2 статьи 153 и части 6 статьи 155 ЖК РФ следует четкий вывод о том, что реализация обязанности по оплате жилья и коммунальных услуг для собственника, не являющегося членом ЖСК, возникшей с момента возникновения права собственности на помещение, возможна лишь на основании заключенного договора, заключение которого, в целях надлежащей реализации обязанности по оплате, должно быть приурочено к возникновению права собственности домовладельца на помещение.

Следует отметить: ключ к решению вопроса предложил в свое время Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в своем Постановлении от 03.04.1998 № 10-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья» в связи с запросом Советского районного суда города Омска» КС РФ указал следующее: «отказ части домовладельцев от вступления в члены товарищества собственников жилья не освобождает их от участия в несении необходимых расходов, связанных с управлением кондоминиумом в целях его содержания и эксплуатации». При этом – *«товарищество собственников жилья не вправе нарушать права домовладельцев, отказавшихся от членства в товариществе <...> налагая на домовладельцев, не являющихся членами товарищества, дополнительные обязанности, выходящие за рамки возмещения необходимых затрат по управлению кондоминиумом и его эксплуатации»*; определение необходимых расходов, связанных с управлением, содержанием и эксплуатацией кондоминиума (ранее – многоквартирный дом) *«должно производиться в порядке достижения общего согласия всех домовладельцев, а споры по данным вопросам – разрешаться в судебном порядке»*.

Таким образом, КС РФ четко обозначил, что на собственника жилого помещения в многоквартирном доме, не являющегося членом товарищества, не может быть возложена обязанность по оплате расходов, выходящих за пределы разумно необходимого для обеспечения надлежащего содержания и эксплуатации общего имущества. Из этого же решения следует, что несение таких расходов теми, кто не является членом товарищества, может быть принято лишь добровольно.

В другом своем решении (Определении от 21.10.2008 № 727-О-О) Конституционный Суд РФ вновь подчеркнул, что «товарищество собственников жилья не вправе нарушать права домовладельцев, отказавшихся от членства в товариществе, устанавливая преимущества и льготы по владению и пользованию общей долевой собственностью только для членов товарищества либо налагая на домовладельцев, не являющихся членами товарищества, дополнительные обязанности, выходящие за рамки возмещения необходимых затрат по управлению кондоминиумом и его эксплуатации».

Наконец, в Определении от 24.02.2011 № 251-О-О КС РФ указал: «Часть 6 статьи 155 ЖК РФ <...> направлена на обеспечение баланса интересов всех обладателей помещений в многоквартирном доме (как являющихся членами товарищества собственников жилья либо жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, так и не являющихся таковыми)».

Определенной является на этот счет и позиция Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

Так, в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 4 квартал 2006 года, утвержденном Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 07.07.2007, Президиум ВС РФ, отвечая на вопрос (№ 26) о том, в каком порядке должны вносить плату за коммунальные услуги собственники жилых помещений в многоквартирном доме, не являющиеся членами жилищного кооператива, указал, что собственники жилого помещения, которые не являются членами жилищного кооператива, созданного в многоквартирном доме, должны вносить плату за коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными между ними и жилищным кооперативом, устанавливающими порядок внесения обязательных платежей и (или) взносов, связанных с оплатой коммунальных услуг.

Некоторая трансформация судебной практики Санкт-Петербургского городского суда по данному вопросу в последнее время происходит. Характерно в этом плане Определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 15.12.2011 № 33-18668: оставляя в силе решение Выборгского районного суда

Санкт-Петербурга от 12.10.2011 по иску ТСЖ «Военный дом» к Л. Е. и Л. М. о взыскании задолженности по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги и пени, суд указал следующее: «учитывая, что ТСЖ не вправе обременять собственников помещений, не являющихся членами товарищества, дополнительными взносами на погашение штрафных санкций, наложенных на ТСЖ, суд правомерно исключил из суммы исчисленной истцом задолженности начисленный ответчиком платеж с наименованием «штраф¹».

С учетом вышеизложенного, представляется, что одной из задач федерального законодателя на основании правовой позиции, вытекающей из общеобязательных постановлений КС РФ (статья 6 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»), является определение критериев разграничения обязательных и дополнительных расходов на содержание общего имущества многоквартирного дома (в настоящее время ЖК РФ, оперируя понятием «обязательные расходы», не раскрывает его содержание), а также определение видов расходов, которые не могут быть определены в качестве общеобязательных (среди них не в последнюю очередь должны быть названы те, которые относятся к внутриорганизационным вопросам деятельности ТСЖ как некоммерческой организации). Кроме того, рассмотрение вопроса о возложении на собственников жилых помещений в многоквартирном доме дополнительных расходов можно было бы отнести, в силу статьи 44 ЖК РФ, к компетенции общего собрания многоквартирного дома.

Последнее предложение отражает правовую позицию, изложенную в Определении КС РФ от 26.06.2003 № 262-О, согласно которому «определение необходимых расходов <...> предполагает согласование решений, принимаемых как общим собранием домовладельцев, так и общим собранием членов товарищества, в которое могут вступить не все домовладельцы». Если же решение общего собрания собственников жилья по данному вопросу не будет удовлетворять отдельных собственников, им следует обращаться в суд, как уже отмечалось в вышеуказанном Постановлении КС РФ от 03.04.1998.

Тем самым будут созданы дополнительные гарантии для защиты прав собственников жилья на финансирование только тех расходов, которые призваны обеспечивать поддержание общего имущества в многоквартирном доме в нормальном эксплуатационном состоянии.

Принятые в последнее время на федеральном уровне нормативные правовые акты (в частности, Постановление Правительства Российской

¹ ИПС «Консультант плюс». Раздел: «Судебная практика», «Суды общей юрисдикции».

Федерации от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне работ и услуг, необходимом для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения»), свидетельствуют, что необходимость стандартизации минимально необходимых требований к содержанию общего имущества жилых зданий государством признана.

Следует отметить еще один важный вывод из вышеуказанного Постановления КС РФ от 03.04.1998 № 10-П: КС РФ указал на несоответствие Конституции Российской Федерации ряда норм ранее действовавшего Федерального закона «О товариществах собственников жилья» – в части, касающейся обязательного членства домовладельца в товариществе. Добровольность объединения граждан применительно к товариществу, по указанию Суда, «означает невозможность принудительного членства в нем, несмотря на решение большинства объединиться в товарищество». И далее – «создание товарищества собственников жилья <...> не исключает возможности для отдельных домовладельцев оставаться вне данного объединения, при этом не утрачивая с ним иных правовых связей, кроме членства в товариществе».

Итак, вступление в ТСЖ – право, а не обязанность собственника жилья. Поэтому активное создание указанных объединений домовладельцев в последние годы не должно приводить к принуждению граждан ко вступлению в такие объединения.

Анализ иных судебных споров в указанной сфере за последние несколько лет позволяет сделать вывод, что они весьма разнообразны.

Большое количество дел инициировано в связи с нарушением прав граждан на качественное обслуживание домов, предоставление коммунальных услуг.

Так, 28.02.2008 Невским районным судом Санкт-Петербурга вынесено решение по гражданскому делу № 2-639/08 по иску ТСЖ «Звезда» к З. о взыскании задолженности по коммунальным услугам и по встречному иску З. к ТСЖ «Звезда» о признании начислений по городским тарифам незаконными, списании задолженности по коммунальным услугам, обязанности заключить договор на оказание услуг на условиях, предложенных З.

Судебным постановлением иск ТСЖ отклонен, встречный иск удовлетворен в части признания незаконными начислений по коммунальным услугам по городским тарифам, списана задолженность З. по коммунальным платежам. В иске об обязанности заключить договор на оказание услуг на условиях, предложенных З., отказано ввиду непредоставления доказательств направления З. оферты на заключение договора с ТСЖ.

В интересах собственницы жилья Ж. прокурором Красногвардейского района в районный суд заявлялись требования об обязании ЖК-1092 принять в эксплуатацию индивидуальные приборы учета горячего и холодного водоснабжения с момента их опломбирования, которые судом удовлетворены.

Значительную часть составляют иски, связанные с оспариванием решений общего собрания собственников жилых помещений многоквартирных домов о создании ТСЖ и передаче ему в управление дома. Так, например, Б., С. инициирован и удовлетворен судом иск к ТСЖ «Луч», МИФНС № 15 по Санкт-Петербургу, администрации Кировского района о признании недействительным решения общего собрания, признании недействительной регистрации ТСЖ «Луч» (гражданское дело Кировского районного суда № 2-94/07). В обоснование требований граждане ссылались на то, что в принятии решения они участия не принимали, протокол общего собрания и Устав от их имени подписан другими лицами.

Дела аналогичной категории рассматривались и Московским районным судом. Так, решением по гражданскому делу № 2-548/07 по иску С., В., З. и др. к ТСЖ «Наш дом» о признании недействительным протокола и решения общего собрания собственников помещений, государственной регистрации товарищества, признано недействительным свидетельство о государственной регистрации ТСЖ «Наш дом».

Решением по гражданскому делу Невского районного суда № 2-124/07 удовлетворены требования Б. к ТСЖ «Подвойского 48 корпус 2» о признании решения заочного голосования собственников помещений многоквартирного дома незаконным, признании свидетельства о государственной регистрации ТСЖ недействительным, признании свидетельства о постановке ТСЖ на учет в налоговом органе недействительным. В ходе судебного разбирательства было установлено, что у ответчика отсутствуют доказательства надлежащего извещения собственников помещений в многоквартирном доме о проведении общего собрания собственников, чем были нарушены права собственников на выбор способа управления многоквартирным домом.

Еще одну группу требований составляют иски, связанные с нарушением прав владения, пользования, распоряжения собственностью. В частности, решением Василеостровского районного суда по гражданскому делу № 2-248/08 удовлетворены иски, связанные с требованиями Д. к ТСЖ «Гаванское» об обязанности оформить документы для регистрации по месту жительства, нечинении препятствий в регистрации. Обращаясь за судебной защитой, истица ссылалась на то, что решением суда за ней признано право собственности на квартиру, однако ТСЖ «Гаванское»

отказывает истце в оформлении документов на регистрацию по месту жительства, аргументируя отказ наличием спора по оплате квартплаты и коммунальных услуг. Поскольку именно на должностных лицах ТСЖ лежит обязанность подготовить документы для регистрации, оформить адресный листок прибытия, карточку регистрации и поквартирную карточку, иск признан судом обоснованным.

Приведенные выше материалы судебной практики имеют серьезную ценность для внимательного изучения активистами организаций жилищного самоуправления и всеми теми, кто хотел бы использовать на практике опыт правовой защиты жилищных прав.

5. «AUDIATUR ET ALTERA PARS!..» («Выслушаем и другую сторону!..»)

*или альтернативный взгляд на проблему
со стороны ТСЖ и ЖСК*

В рамках обсуждения проблем ТСЖ, ЖСК, уместно будет вспомнить о формуле римских юристов: «audiatur et altera pars» («Да будет выслушана другая сторона!») и предоставить «трибуну» представителям ТСЖ, ЖСК как юридических лиц, у которых немало упреков в адрес и государства, и компаний – поставщиков энергоресурсов, и самих собственников жилья.

Так, по мнению председателя много лет (с 1995 года) и успешно функционирующей в Санкт-Петербурге Ассоциации ЖСК, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга М. Я. Акимовой, «кроме «неоднозначности» законодательства, на состояние ЖКХ влияет менталитет населения, незнание и нежелание знать и исполнять законодательство». К этому мнению стоит отнестись внимательно, поскольку Ассоциация объединяет около 750 членов – ТСЖ и ЖСК. Действительно, нередко именно правовая неграмотность новоявленных собственников жилья служит источником конфронтации, непонимания со стороны домовладельцев, нежелания прислушаться к мнению управляющей компании и взвешенно оценить ее доводы.

Перечисляя в своем письме в аппарат Уполномоченного от 09.03.2012 только основные проблемы, существующие в сфере деятельности ТСЖ, ЖСК, Ассоциация отмечает несознательность многих собственников, которые систематически не оплачивают содержание общего имущества многоквартирных домов и коммунальные услуги даже при наличии вступивших в законную силу судебных решений. В результате, ЖСК вынуждено погашать задолженность за поставку энергоресурсов перед монополистами за указанную категорию лиц, а также за «неизвестных собственников», «продающих помещения с долгами и т. д.».

Вывод о серьезном финансовом бремени, возлагаемом на ТСЖ, ЖСК (которые, напомним, являются некоммерческими организациями, и по закону (пункт 1 статьи 50 ГК РФ) не могут осуществлять извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности), заслуживает пристального внимания. Ведь погашение задолженности, уплата штрафов и другие обязательные платежи ТСЖ, ЖСК формируются, по существу, за счет поступлений от домовладельцев.

В этой связи позиция В. Ю. Цветкова, президента Ассоциации ТСЖ Санкт-Петербурга «Возрождение», созвучна выступлениям М. Я. Акимовой. Так, среди проблем, которые ложатся дополнительным бременем не только на ЖСК, ТСЖ, но и на собственников жилых помещений, В. Ю. Цветков назвал существенное увеличение штрафных санкций в отношении объединений домовладельцев за нарушения правил пожарной безопасности. По его оценкам, с момента вступления в силу 17.06.2011 Федерального закона от 03.06.2011 № 120-ФЗ «в среднем, в течение года, ТСЖ и ЖСК несут бремя штрафных санкций на сумму от 70 000 до 150 000 рублей».

Среди других важнейших проблем, отмеченных в письме Ассоциации: безопасность проживания в многоквартирном доме (состояние общедомовых и внутриквартирных сетей, газового оборудования); штрафные санкции, незаконно применяемые надзорными органами к ТСЖ, ЖСК и их должностным лицам за нарушения, допущенные конкретными собственниками жилья (например, при установке металлических дверей, раздвижных решеток на окнах, неправильно открывающихся дверей и т. д.); проблема «неизвестных собственников» (новых собственников помещений, которые не сообщают правлениям свои персональные данные, необходимые в работе ТСЖ, ЖСК); проблема разграничения ответственности за качество коммунальных услуг («качество энергоресурсов на входе в дом – это ответственность энергонабжающих организаций; качество энергоресурсов внутри дома – это ответственность правлений даже при нарушениях качества ресурсов до входа в дом»); проблемные взаимоотношения ТСЖ, ЖСК с энергонабжающими организациями.

Следует также согласиться с позицией Ассоциации в том, что одной из основных проблем в указанной сфере является низкая платежеспособность собственников жилья¹. На номинальный характер статуса многих новоявленных собственников жилья, их объективной неспособности содержать свое жилье из-за финансовой несостоятельности справедливо указывал в свое время и один из идеологов жилищно-коммунальной реформы А. Ф. Басаргин². Значимость данного обстоятельства сегодня, безусловно, сохраняется.

Выступая 26 июня 2013 года на заседании рабочей группы при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге, сформированной для обсуждения предложений о совершенствовании законодательства

¹ М. Я. Акимова, С. Ю. Чайкина, В помощь председателю правления ЖСК. Настольная книга председателя//Изд-во СПбГУ. – СПб. – 2002, С. 17.

² Российская газета. 2000. № 25.

в сфере жилищного самоуправления, М. Я. Акимова отметила, что позиция граждан – собственников жилья в многоквартирных домах далеко не всегда отличается конструктивностью и готовностью учитывать не только свои интересы, но и помнить о своих обязанностях. Обжалуя решения общих собраний и выражая недовольство деятельностью правлений, граждане в то же время сами не проявляют активности, не принимают участия в созыве и проведении собраний.

Справедливость этого упрека подтверждается результатами специальных исследований. Вот последние данные, озвученные руководителем дирекции по проблемам ЖКХ аналитического центра при Правительстве Российской Федерации М. Шилиной: более 90% (!) россиян, проживающих в многоквартирных домах, не участвуют в общих собраниях жильцов, на которых принимаются решения по управлению домом, в частности, по капитальному ремонту. Цитата: «Практика показала, что в реальных общих собраниях участвует 5-7% жителей. Это означает, что более 90% населения не принимают решений по своему жилью. Это катастрофа. Это одна из ключевых причин всех наших проблем в ЖКХ»¹.

Пассивность эта, по мнению Ассоциации, выражается и в том, что многие собственники фактически не проживают в принадлежащих им жилых помещениях, нередко демонстрируя пренебрежение к их состоянию. В свою очередь, многие фактически проживающие в них арендаторы и наниматели не уполномочены домовладельцами на решение каких-либо вопросов от их имени.

Не оспаривая наличие все еще значительного числа нарушений прав собственников жилья в Санкт-Петербурге, которые допускаются недобросовестными управляющими компаниями, представители Ассоциации выражают опасения, что проблемы в деятельности ТСЖ, ЖСК могут скомпрометировать указанные организационные формы жилищного самоуправления и шире – саму идею развития инициатив собственников жилья в указанной сфере. Вопрос о смене ТСЖ, ЖСК как формы управления домом, ликвидация организаций жилищного самоуправления должны иметь под собой достаточно серьезные основания.

С этими опасениями сложно не согласиться, ибо перенос негатива в деятельности управляющих компаний, который, к сожалению, широко распространен в практике организаций жилищного самоуправления Санкт-Петербурга, на все эти организации как институт жилищного самоуправления, повлечет лишь предсказуемый негативный эффект,

¹ <http://www.kvadrat.ru/news/22112013>.

обратный ожидаемому – отторжение граждан от жилищного самоуправления как такового. Между тем и ТСЖ, и ЖСК города имеют весьма прочные и по многим параметрам успешные позиции в жилищно-коммунальном хозяйстве (многие из них – в буквальном смысле слова завоеванные десятилетиями работы), являясь не аморфными структурами «непосредственного управления», а организациями, с которыми считаются и городские власти, и энергетические компании.

Более того: изложение в данном специальном докладе проблем, отрицательных явлений, связанных с деятельностью этих компаний в Санкт-Петербурге, преследует, в конечном итоге, одну цель: способствовать развитию и упрочению реального жилищного самоуправления в Санкт-Петербурге, способного обеспечивать диалог, а не противостояние, между собственниками и ТСЖ, ЖСК, а также их совместную работу по разрешению общих задач. Накопленный опыт ТСЖ, ЖСК и имеющийся высокий потенциал принципиально необходимы для их дальнейшего развития как формы жилищного самоуправления. Отраженные в докладе «пороки развития» этой формы, выразившиеся в распространенном псевдоуправлении (присвоении власти в домовладениях правлениями), ни в коем случае не должны привести к тому, что вместе с негативом мы «выплеснем и ребенка».

Поэтому и фундаментальной задачей всех субъектов данных правоотношений: собственников жилья, управляющих компаний, органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, муниципальных образований, с участием общественных организаций, представляющих как граждан, так и ТСЖ, ЖСК (и в первую очередь – Ассоциации ЖСК, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга) должно быть сотрудничество по выработке оптимальной модели жилищного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Во взаимодействии указанных субъектов с правоохранительными органами необходимо решать иную, но также принципиальную задачу: по выявлению и исключению из процесса жилищного самоуправления фиктивных организаций, не имеющих ничего общего с насущными интересами домовладельцев. Естественно, с привлечением виновных лиц к установленной законом ответственности.

В свою очередь, ликвидация ТСЖ, ЖСК действительно должна рассматриваться лишь как «крайняя мера». При этом необходимо принимать во внимание Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 14-П.

КС РФ обратил внимание на недопустимость использования в таких случаях формального подхода. Поскольку санкция в виде принудительной ликвидации юридического лица является крайней мерой, должна учитываться ее соразмерность допущенному нарушению. Решение

о ликвидации ТСЖ, ЖСК не должно быть самоцелью, а приниматься в качестве меры, необходимой для защиты прав и законных интересов других лиц. Таким образом, по мысли КС РФ, постановка вопроса о ликвидации юридического лица возможна лишь в том случае, если отсутствуют иные юридические возможности защиты нарушенных прав граждан, интересов общества и государства.

При рассмотрении других вопросов жилищного самоуправления через призму подхода управляющих компаний, следует отметить, что Ассоциация ЖСК, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга обоснованно придает серьезное значение проблемам реализации прав собственников жилья по владению, пользованию и распоряжению общим имуществом, обращая внимание на известную неупорядоченность правоотношений в данной сфере.

В этой связи в ряде писем, адресованных Ассоциацией различным органам государственной власти, указывается на следующие обстоятельства.

Все многоквартирные дома принадлежат собственникам: гражданам, юридическим лицам, органам местного самоуправления. При этом властям городов нигде не принадлежит более 51% голосов в многоквартирном доме, поскольку во всех регионах приватизировано более 70% помещений. Собственникам принадлежат не только помещения, но и общедомовое имущество (статья 290 ГК РФ). Однако по всей стране подвалами и чердаками многоквартирных домов распоряжаются власти (сдают в аренду, надстраивают мансардами), зачастую без участия всех остальных собственников и в отсутствие принятых собственниками решений по этим вопросам. Такие действия не позволяют собственникам многоквартирных домов совершенствовать номинально принадлежащую им систему отопления, приводят к разрушительным последствиям при авариях внутридомовых сетей (владелец подвала не обеспечивает доступ к проложенным через него коммуникациям) и строительстве мансард (текут разобранные крыши), а суды по жалобам жильцов идут годами.

Важной представляется позиция Ассоциации по вопросу о том, что законодатели должны демонстрировать разумный подход и предварительно прорабатывать те или иные изменения в действующее законодательство, учитывая последствия их принятия. Реформа в любой области, тем более в жилищной сфере, где задеты интересы всего населения, требует суммарной финансовой оценки результатов нововведений, а также оценки платежеспособности населения¹.

¹ <http://www.tsg-union.ru/info/letters/580/>

По мнению Ассоциации ЖСК, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга, для просвещения населения по вопросам изменений расчётов по коммунальным услугам в многоквартирных домах необходимо получить от компетентных органов исполнительной власти Санкт-Петербурга четкие рекомендации по данному вопросу¹. В частности, следует разъяснить собственникам жилых помещений обязанности по оснащению жилых домов приборами учета энергоресурсов и порядок оплаты коммунальных услуг в соответствии с показаниями приборов учета (часть 1 статьи 157 ЖК РФ).

По материалам интервьюирования председателя Ассоциации, которое было проведено аппаратом Уполномоченного, также можно выделить следующие проблемы:

1) Остро необходимо кардинальное изменение отношения собственников к жилищным проблемам и повышение уровня их персональной ответственности.

2) Необходим дифференцированный подход к лицам, не оплачивающим коммунальные услуги. Следует учитывать, что среди них есть, с одной стороны, малообеспеченные лица, граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации и нуждающиеся в поддержке, с другой стороны, так называемые «злостные неплательщики», умышленно уклоняющиеся от внесения платежей².

3) Одним из вариантов эффективного рассмотрения споров в сфере жилищно-коммунального хозяйства может стать медиация, то есть разрешение спорных и (или) конфликтных ситуаций как между собственниками жилья и управляющими компаниями, так и между управляющими компаниями и энергоснабжающими организациями. Посредниками в их разрешении, выработке взаимоприемлемого, в рамках закона, подхода к преодолению конфликта, могли бы стать как государственные органы (Жилищный комитет Санкт-Петербурга), так и общественные организации, функционирующие в жилищно-коммунальной сфере. Данная процедура, в случае детальной ее проработки и законодательного закрепления, могла бы стать эффективным инструментом устранения противоречий, не противопоставляющим стороны, а, напротив, сближающим их на пути диалога и выработки конструктивных решений, повышающим уровень открытости всех участников данного процесса.

¹ <http://www.tsg-union.ru/info/letters/588/>

² Необходимость учета причин возникновения задолженности и дифференцированного подхода к неплательщикам, действительно, существует. Не следует забывать и о проблеме «недоремонта» жилищного фонда (в широком смысле слова, включая сюда и неоказанные потребителям услуги, и предоставленные жилищно-коммунальные услуги ненадлежащего качества). По некоторым оценкам, совокупная задолженность граждан перед управляющими компаниями и управляющих компаний перед гражданами сопоставимы.

4) Нечетко регламентированы основания и порядок оплаты отдельных видов услуг (приборы учета, работа по их установке, пломбирование).

5) Отсутствует подготовка специалистов в сфере ЖКХ в системе образования.

Для решения существующих в сфере жилищного самоуправления проблем Ассоциацией выдвинут ряд предложений:

1) Целесообразно изучение и заимствование зарубежного опыта: в этой связи особенно интересны Финляндия, Эстония, Латвия, Беларусь. Необходимы «хаус-менеджеры» в домах, в связи с чем необходима их подготовка, разработка соответствующих программ в системе образования.

2) В действующем законодательстве необходимо чётче прописать механизм установки приборов учета.

3) Необходима разработка и создание сайта, аккумулирующего информацию от организаций, предоставляющих коммунальные услуги, где жильцы сами смогут проверять и контролировать поступление коммунальных платежей.

4) В рамках работы по правовому просвещению населения следует рассмотреть вопрос о возможности разъяснения содержания квитанций по оплате коммунальных платежей на интернет-сайтах, в самих квитанциях и приложениях к ним. В целом, правовое просвещение по вопросам жилищного самоуправления должно стать самостоятельным направлением деятельности государственных органов и осуществляться с широким использованием возможностей средств массовой информации и сети Интернет.

5) Требуется и координация исследовательской и просветительской работы ВУЗов Санкт-Петербурга в области защиты прав собственников жилья, работы юридических клиник.

6) Необходимо обратить внимание на гендерные проблемы – основная часть занятых в сфере ЖКХ – женщины, управление при этом осуществляется мужчинами.

7) Выдвинуты Ассоциацией и предложения к дальнейшей работе Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге. По мнению Ассоциации, Уполномоченному следует акцентировать внимание на защите прав домовладельцев на общее имущество в многоквартирных домах (особенно на неправомерные захваты чердаков и технических подвалов зданий). Важной составной частью работы по правовому просвещению, вытекающей из положений статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 17.12.1997 № 227-77 «Об Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге», представляется продолжение

проведения семинаров для целевой аудитории (инициативных групп собственников жилья), ведение на официальном сайте Уполномоченного форума по проблемам жилищного самоуправления.

Естественно, ряд представленных в настоящей главе подходов носит дискуссионный характер. Однако сама проблематика жилищного самоуправления далека от согласованных оценок и решений. Представляется, что обозначенная в рамках данной главы позиция ассоциаций управляющих компаний важна для того, чтобы отразить всю многогранность данной проблематики, и необходима для взвешенного решения возникающих на практике вопросов.

6. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Проведенный в рамках настоящего доклада анализ актуальных проблем в сфере реализации и защиты прав собственников жилья показал, что одной из основных проблем остается пассивность населения, не желающего участвовать в решении вопросов жилищного самоуправления. Приходится признать, что такая пассивность имеет под собой определенные основания.

Факторами, которые обуславливают подобное поведение собственников жилья, являются и нежелание быть соучастниками сомнительных (с точки зрения многих домовладельцев) экспериментов в жилищно-коммунальной сфере; и распространенные в последние годы факты «рейдерских захватов» правлений ТСЖ, ЖСК; и галопирующий износ объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры (как жилых зданий, так и теплосетей).

Кроме того, одной из ведущих причин отсутствия у граждан интереса к решению вопросов жилищного самоуправления является малообеспеченность населения в целом. Многие собственники жилья, к которым оно перешло в результате бесплатной приватизации, объективно неспособны нести полное бремя финансовых расходов, связанных с его содержанием. Не случайно возложение на собственника жилья обязанности по финансированию расходов на капитальный ремонт встречает столь серьезное недовольство со стороны населения. Между тем расходы на содержание и ремонт отдельных видов общего имущества (например, лифтового оборудования) весьма значительны, и гражданам сложно объяснить, что участие в таких расходах вытекает из требований действующего законодательства, возлагающего на собственника бремя содержания принадлежащего ему имущества (статья 210 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Недостаточно провозгласить гражданина собственником жилья: необходим учет реальной платежеспособности населения, оказание финансовой поддержки нуждающимся собственникам и дифференцированный подход к лицам, имеющим задолженность по оплате жилья и коммунальных услуг, предполагающий выяснение причин неплатежей.

Следует полагать, что эффективность реформ, в частности, в жилищно-коммунальной сфере, возможна в тех условиях, когда будет сформирована атмосфера открытого и постоянного диалога между ключевыми субъектами правоотношений в сфере жилищного самоу-

правления (собственниками жилья – управляющими компаниями – государственными органами). Только такой диалог, сопровождающийся продуманными, взвешенными и согласованными с населением решениями как на нормотворческом уровне, так и в практической деятельности по управлению многоквартирными домами, будет способствовать преодолению изоляции населения от участия в этом процессе и обеспечению реальной причастности граждан к вопросам жилищного самоуправления.

Для решения задачи по налаживанию указанного диалога необходимы не декларативные, а нормативные и организационные механизмы, позволяющие такому домовладельцу на практике реализовать принадлежащие ему полномочия и убедиться в действенности своих начинаний.

К числу таких инструментов могут быть в перспективе отнесены советы домов.

На сегодняшний день советы домов предусмотрены только для случаев, когда ТСЖ или ЖСК в многоквартирном доме не сформированы (часть 1 статьи 161-1 ЖК РФ). Функции данного органа сводятся к обеспечению выполнения решений общего собрания многоквартирного дома; вынесению на рассмотрение общего собрания собственников жилья вопросов о порядке пользования общим имуществом, организации ремонтных работ, о заключении гражданско-правовых договоров; осуществлению контроля за оказанием услуг по управлению многоквартирным домом (часть 5 статьи 161-1 ЖК РФ).

Между тем, строго говоря, необходимость в осуществлении вышеуказанного оперативного влияния на решение текущих вопросов сохраняется у собственников жилья и в тех случаях, когда в многоквартирном доме созданы кооператив или товарищество. Ведь общие собрания собственников, как и общие собрания членов ТСЖ, ЖСК, проводятся сравнительно редко, и, как правило, в заочной форме. А совет дома вполне мог бы стать дополнительной гарантией защиты прав домовладельцев, постоянно действующим «представительным органом» собственников жилья с определенными законом контрольными функциями в отношении правления управляющей компании.

Данная рекомендация может стать еще одним предложением о совершенствовании действующего законодательства.

Как уже отмечалось, осенью 2013 года Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге по итогам работы межведомственной рабочей группы направлены в федеральные структуры (Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, а также в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Россий-

ской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации) предложения о совершенствовании законодательства в сфере жилищного самоуправления.

В настоящее время из Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации поступили ответы по итогам рассмотрения вышеуказанных предложений, содержание которых свидетельствует, что направленные Уполномоченным предложения в целом поддержаны профильными Комитетами органов законодательной власти Российской Федерации и будут использованы в дальнейшей законопроектной работе.

В частности, согласно ответам председателя Комитета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. П. Хованской (исх. № 3.23-23/1322/2097 от 15.10.2013), председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера С. М. Киричука (исх. №3 .2-28/1331 от 21.10.2013), поддерживаются или содержательно пересекаются с внесенными в Государственную Думу проектами федеральных законов следующие важные предложения Уполномоченного:

– о необходимости внесения изменений в Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в части возложения на заявителя – руководителя регистрируемого ТСЖ – обязанности при регистрации такого товарищества предоставлять в регистрирующий орган документ, подтверждающий наличие у заявителя права собственности на недвижимое имущество в многоквартирном доме;

– о необходимости направления в органы местного самоуправления копий протоколов собраний и бюллетеней для голосования собственников помещений в многоквартирном доме, на основании которых приняты решения о создании товариществ собственников жилья и жилищных кооперативов с целью повышения эффективности муниципального контроля за деятельностью указанных юридических лиц;

– о необходимости нормативного установления порядка хранения документов общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах;

– о необходимости дополнения перечня документов, предоставляемых собственником помещения или уполномоченным им лицом в орган, осуществляющий согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, согласием собственников помещений в многоквартирном доме (протоколом общего собрания собствен-

ников помещений и письменными решениями собственников), если переустройство и (или) перепланировка помещения невозможны без присоединения к ним части общего имущества в многоквартирном доме или использования части такого имущества;

– о необходимости введения обязательной профессиональной подготовки и повышения уровня квалификации работников управляющих организаций (с учетом необходимости дополнения Общероссийского классификатора профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов ОК 016-94 – «управляющий жилищным фондом»);

– о необходимости расширения субъектного состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.23.1 КоАП РФ («нарушение требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами»).

По информации Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (исх. № 3.2-28/1331 от 21.10.2013), данный Комитет поддерживает в целом разработанные межведомственной рабочей группой при Уполномоченном предложению и готов использовать полученные предложения при работе над проектами федеральных законов, а также при проведении мониторинга практики применения жилищного законодательства.

Вместе с тем, в настоящее время как от членов межведомственной рабочей группы при Уполномоченном, так и от других уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, продолжают поступать предложения о необходимости внесения изменений и дополнений в действующее законодательство в сфере жилищного самоуправления, направленных на устранение пробелов и внутренних противоречий в положениях, регулирующих общественные отношения в сфере управления многоквартирными домами.

С учетом особой значимости данной проблемы Уполномоченным, как председателем Координационного Совета уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе, принято решение о проведении постоянного мониторинга действующего жилищного законодательства, включающего обобщение опыта работы в указанной сфере уполномоченных по правам человека в субъектах Северо-Западного федерального округа.

Характеризуя перспективы развития института жилищного самоуправления, следует отметить, что в настоящее время на государственном уровне вырабатываются различные механизмы обеспече-

ния защиты прав граждан, предоставления собственникам реальной возможности влиять на эффективное управление многоквартирными домами, гарантирования целевого расходования средств, переданных домовладельцами управляющей компании в виде коммунальных платежей.

В частности, речь идет о сохранности денежных средств граждан – собственников жилья, взимаемых на различные насущные нужды домовладельцев, в том числе, на капитальный ремонт.

Так, по информации официального издания Правительства Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации потребовал «навести порядок с использованием средств граждан, взимаемых на ремонт жилья». Среди способов он назвал механизм страхования ответственности управляющих компаний, повышение их профессионального уровня, обязательное членство таких структур в специализированных саморегулируемых организациях¹.

Вместе с тем, не все новации в указанной сфере могут быть оценены однозначно. Специалистами отмечается, что внесенные в мае-июне 2011 года изменения в ЖК РФ (имеется в виду Федеральный закон от 04.06.2011 № 123-ФЗ) и новый механизм предоставления коммунальных услуг ознаменовались существенными коррективами в системе управления многоквартирными домами. Для их реализации необходимы большие усилия и затраты, эффективность которых может оказаться незначительной. Эксперты не исключают в перспективе искусственное повышение платежей для возмещения далеко не всегда обоснованных расходов (выделение дополнительных платежей на общедомовые нужды, на оплату неотапливаемых помещений, на обслуживание приборов учета и других)².

В этих условиях представляется важным, чтобы лица, управляющие ТСЖ, ЖСК, имели соответствующие профессиональные знания, а при отсутствии таковых условием деятельности указанных лиц являлось бы обязательное прохождение повышения квалификации в специализированных организациях. Учитывая, что на практике это условие не всегда приводит к быстрому результату, предпочтительно было бы предусмотреть в ЖСК, ТСЖ должность профессионального управляющего – специалиста по оперативному руководству техническими и ремонтными работами.

Последовательным будет предусмотреть за ненадлежащее управление жилищным фондом, повлекшее существенное снижение качества

¹ «Путин призвал развивать институт управляющих компаний»//Российская газета. 16.04.2012

² <http://mir-rf.ru/novosti/26032012.html>.

обслуживания жилого дома (статья 7.22 КоАП РФ), такое административное наказание, как дисквалификация председателя и должностных лиц правлений. Эта новация воспринимает зарубежный опыт: так, согласно данным председателя Ассоциации ЖСК, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга М. Я. Акимовой, в Швеции, если менеджер ненадлежащим образом управляет домом, «он может быть отстранен от управления на 2 года, управление передается квалифицированному управляющему»¹.

Сегодня государство, осознав, что в предыдущие годы многие домовладения, оказавшись захваченными фиктивными управляющими компаниями, так и не смогли осуществить жилищное самоуправление на деле, начало создавать дополнительные гарантии прав граждан, одной из которых стала перепроверка деятельности существующих организаций жилищного самоуправления и их документации (часть 4.2 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации). Для этих целей наделены дополнительными полномочиями органы государственного жилищного надзора (в Санкт-Петербурге – Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга). Следует согласиться с позицией, высказанной 22 марта 2012 года на состоявшейся в Санкт-Петербурге представительной конференции «Эффективное управление жилищно-коммунальным хозяйством – 20 лет реформ»: важно, чтобы такие проверки, с одной стороны, не носили формальный характер и осуществлялись специалистами, а с другой – не препятствовали организациям жилищного самоуправления в решении оперативных задач.

Ведь, в конечном итоге, основная задача проверяющих – лишь помочь собственникам жилья в многоквартирных домах устранить препятствия для самостоятельной реализации права на жилищное самоуправление.

¹ М. Я. Акимова, С. Ю. Чайкина, В помощь председателю правления ЖСК. Настольная книга председателя//Изд-во СПбГУ. – СПб. – 2002, С. 8.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

о совершенствовании действующего законодательства в сфере жилищного самоуправления¹

1. Выбор формы управления многоквартирным домом.

1.1. Следует привести абзац 1 пункта 39 Правил проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом (далее – Правила), утвержденных Постановлением Правительства РФ от 06.02.2006 № 75, в соответствии с решением Верховного Суда РФ от 10.08.2009 № ГКПИ09-830, оставленным без изменения определением Кассационной коллегии ВС РФ от 13.10.2009 № КАС09-447, согласно которому одного только принятия собственниками помещений в многоквартирном доме решения о выборе формы управления домом (действующая редакция указанного пункта Правил) недостаточно – оно должно быть реализовано. В противном случае, по истечении года со дня выбора нереализованной формы управления домом уполномоченный орган государственной власти обязан объявить открытый конкурс по отбору управляющей организации.

Очевидно, что нереализованность решения о выборе формы управления многоквартирным домом является прямым препятствием для реализации прав собственников общего имущества многоквартирных домов, порождает правовую и фактическую неопределенность в вопросе о том, кто и на каких основаниях компетентен осуществлять управление жилым домом.

Таким образом, следует изложить абзац 1 пункта 39 Правил в следующей редакции: «В случае если до дня проведения конкурса собственники помещений в многоквартирном доме выбрали способ управления многоквартирным домом и реализовали решение о выборе способа управления этим домом, конкурс не проводится».

¹ В сентябре 2013 года указанные Предложения направлены Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в Министерство регионального развития Российской Федерации.

1.2. Пунктами 76-78 Правил установлено, что победителем конкурса является участник, предложивший в дополнение к обязательным работам и услугам наибольшую стоимость дополнительных работ и услуг, указанных в конкурсной документации, предусмотренной подпунктом 5 пункта 41 вышеуказанных Правил.

При этом подпункт 5 пункта 41 Правил в соответствии с последними изменениями, внесенными в данные Правила Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения», признан утратившим силу.

Вместе с тем, согласно пунктам 76-77 вышеуказанных Правил участниками конкурса по-прежнему представляются предложения по дополнительным работам и услугам, предусмотренным недействующим подпунктом 5 пункта 41 Правил. Таким образом, критерии отбора победителя конкурса фактически не определены.

В этой связи необходимо внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2006 № 75 в части установления критериев отбора победителей конкурса.

1.3. Результаты анализа практики создания и регистрации управляющих компаний свидетельствуют о том, что в целом ряде случаев при создании ТСЖ председателями правлений указанных организаций становятся лица, не имеющие права собственности на недвижимость в многоквартирных домах.

Между тем действующим законодательством (статья 12 Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», далее – Федеральный закон о государственной регистрации юридических лиц) не предусмотрено предоставление заявителем – руководителем регистрируемого ТСЖ (часть 1-3 статьи 9 Федерального закона о государственной регистрации юридических лиц) в регистрирующий орган правоустанавливающих документов, подтверждающих наличие у него в собственности помещений в многоквартирном доме. Данное обстоятельство позволяет внести в ЕГРЮЛ сведения о председателе правления ТСЖ – лице, не являющемся собственником помещений в многоквартирном доме. Таким образом, в государственном реестре будут значиться официальные данные о лице, не имеющем права являться председателем ТСЖ в соответствии с требованиями статей 143 и 147 ЖК РФ.

Таким образом, необходимо дополнить статью 12 Федерального закона о государственной регистрации юридических лиц указанием

на обязанность заявителя – руководителя регистрируемого ТСЖ при регистрации ТСЖ представлять такой документ, как свидетельство о государственной регистрации права собственности на недвижимость в многоквартирном доме (статья 14 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»). В свою очередь, следует обязать регистрирующий орган запрашивать и получать в рамках электронного документооборота выписки из реестра, подтверждающие наличие права собственности на недвижимость у заинтересованного лица.

Также в целях повышения качества анализа представляемых на государственную регистрацию ТСЖ, ЖСК документов следует внести изменения в пункт 1 статьи 8 Федерального закона о государственной регистрации юридических лиц, увеличив до 1 месяца срок правовой экспертизы документов, представляемых на государственную регистрацию ТСЖ, ЖСК.

1.4. Необходимо дополнить статью 46 ЖК РФ нормой, обязывающей товарищества и кооперативы представлять в органы местного самоуправления, на территории которых расположен многоквартирный дом, в котором создано ТСЖ, ЖСК, в течение 15 календарных дней с момента регистрации юридического лица в соответствии с Федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц, копий протоколов собраний, на которых приняты решения о создании юридических лиц, копий бюллетеней голосования собственников помещений в многоквартирном доме, принявших участие в голосовании.

2. Вопросы управления многоквартирными домами.

2.1. В целях повышения качества управления многоквартирными домами в статье 161 ЖК РФ, устанавливающей общие требования к деятельности по управлению многоквартирным домом, необходимо законодательно установить квалификационные требования к управляющему персоналу управляющих компаний. Также должна быть нормативно регламентирована система курсов по аттестации и повышению квалификации управляющего персонала. Предпочтительно было бы законодательно предусмотреть в ЖСК, ТСЖ должность профессионального управляющего – специалиста по оперативному руководству техническими, ремонтными работами в управляющей компании. Это разумно и для тех случаев, когда ЖСК, ТСЖ заключает договор управления многоквартирным домом с управляющей организацией, поскольку надлежащим образом оценить качество исполнения договора

управляющей компанией и проконтролировать его исполнение может только квалифицированный специалист со стороны ТСЖ, ЖСК (часть 2-2 статьи 161 ЖК РФ).

2.2. Последовательным будет предусмотреть за ненадлежащее управление жилищным фондом, повлекшее существенное снижение качества обслуживания жилого дома и нарушение прав граждан на оказание жилищно-коммунальных услуг, такое административное наказание, как дисквалификация председателя и должностных лиц правлений – как лиц, осуществляющих организационно-распорядительные функции в органе ТСЖ, ЖСК (часть 3 статьи 3.11 и статья 2.4 КоАП РФ). В этих целях дополнить статью 7.22 КоАП РФ частью 2 в соответствующей редакции.

2.3. Поскольку изменение персонального состава правлений, переизбрание председателей ТСЖ, ЖСК не должны отражаться на работе по обслуживанию жилого дома, приводя к ее ухудшению, следует предусмотреть в ЖК РФ обязательную процедуру приемки-передачи дел, а в КоАП РФ – административную ответственность за ее нарушение.

2.4. В настоящее время на практике распространены случаи, когда одно и то же лицо является руководителем нескольких ТСЖ (в ряде случаев – нескольких десятков ТСЖ). Само по себе данное обстоятельство не свидетельствует о нарушении закона (статья 147 ЖК РФ): если гражданин является собственником жилья одновременно в нескольких домах, вполне возможно, что он, являясь членом ТСЖ каждого из указанных домов, может быть избран их председателем. Однако представляется очевидным, что эффективность управления домами в подобных случаях существенно снижается. В этой связи полагаем необходимым внести в ЖК РФ изменения, которые исключали бы возможность избрания членом или председателем правления ТСЖ, ЖСК лица, уже являющегося членом или председателем правления другого ТСЖ, ЖСК. Кроме того, необходимо предусмотреть досрочное прекращение (сложение) полномочий такого лица на основании решения общего собрания ТСЖ, ЖСК (письменного заявления указанного лица) при подтверждении факта одновременного замещения должности председателя или члена правления ТСЖ, ЖСК и одной из аналогичных должностей в другом ТСЖ, ЖСК.

2.5. Статьей 7.23-1 КоАП РФ предусмотрена ответственность организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих де-

ятельность в сфере управления многоквартирными домами на основании договоров управления, за нарушение установленных Стандартом раскрытия информации порядка, способов или сроков раскрытия информации, либо раскрытие информации не в полном объеме, либо предоставление недостоверной информации.

Диспозиция указанной статьи в действующей редакции исключает возможность привлечения к административной ответственности за данное правонарушение объединения домовладельцев (ТСЖ, ЖСК, ЖК) и их председателей, также осуществляющих деятельность в сфере управления многоквартирными домами и обязанных исполнять требования Постановления Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 731 «Об утверждении Стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами», поскольку жилищным законодательством при выборе собственниками помещений в многоквартирном доме способа управления – объединение домовладельцев заключение договоров управления между собственниками и председателем ТСЖ, ЖСК, ЖК не предусмотрено. При таких обстоятельствах представляется целесообразным исключить из диспозиции слова «на основании договоров управления».

3. Общие собрания собственников жилья

3.1. В статье 45 ЖК РФ должна быть более четко регламентирована процедура проведения общего собрания собственников жилья. Это предполагает введение понятия председательствующего на общем собрании, избираемого большинством голосов (более 50% от числа лиц, присутствующих на общем собрании); регламентацию процедуры избрания счетной комиссии. Кроме того, на инициатора проведения собрания должна быть возложена обязанность по подготовке бюллетеней для голосования по установленной форме («решений собственников»), при условии оказания, в случае необходимости, содействия со стороны органа исполнительной власти (органа местного самоуправления) или застройщика (во вновь возведенном доме). Следует унифицировать формы документации, которой оформляется проведение общих собраний.

Одним из сложно разрешимых на практике вопросов является определение места проведения общих собраний. Актуальность данной проблемы подтверждают как представители собственников жилья, так и ассоциации объединений домовладельцев (в Санкт-Петербурге – СПб РОО «Лига собственников помещений и потребителей жилищно-

коммунальных услуг», Ассоциация Советов домов, с одной стороны, Ассоциация ЖСК, ЖК и ТСЖ Санкт-Петербурга, с другой).

В ЖК РФ данный вопрос отражения не нашел. Возложение Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.05.2013 № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» обязанности по подготовке помещений для проведения общих собраний на собственников жилых помещений, органы управления ТСЖ, ЖСК, либо управляющую организацию далеко не во всех случаях способно разрешить данную проблему в случае отсутствия у них подходящих помещений.

Представляется, что законодателю необходимо возложить обязанность по содействию в решении данного вопроса на органы государственной власти субъектов Российской Федерации или на органы местного самоуправления в рамках исполнения обязанности по созданию условий для реализации права на жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации).

Данное предложение учитывает и то обстоятельство, что субъекты Российской Федерации, как правило, являются собственниками определенной части жилых помещений в многоквартирных домах и сособственниками общего имущества таких домов. Поэтому возложение на органы исполнительной власти (в частности, районные администрации) обязанности по предоставлению приспособленного для проведения общих собраний помещения является вполне оправданным.

3.2. В целях исключения административного давления на принятие собственниками жилья решений на общих собраниях необходимо дополнить часть 2 статьи 48 ЖК РФ указанием на то, что председатель правления, члены правления, члены ревизионной комиссии не вправе являться представителями собственников на общих собраниях собственников жилья в многоквартирных домах.

3.3. Явным пробелом действующего ЖК РФ и жилищного законодательства в целом является отсутствие в нем указания на механизм (порядок) обязательного обеспечения сохранности протоколов общих собраний, решений собственников, бюллетеней и других документов, относящихся к процедуре формирования как самих ТСЖ, ЖСК, так и их руководящих органов. В части 4 статьи 46 ЖК РФ содержится лишь общая ссылка на то, что протоколы общих собраний собственников помещений в многоквартирном доме и решения таких собственников по вопросам, поставленным на голосование, хранятся в месте или по адресу, которые определены решением общего собрания. Обязатель-

ное назначение ответственного за сохранность бюллетеней лица, сроки хранения не предусмотрены. В свою очередь, в КоАП РФ должны быть введены статьи, устанавливающие ответственность за нарушение соответствующих положений ЖК РФ.

3.4. Необходимо увеличить установленный частью 6 статьи 46 ЖК РФ срок для обжалования решений общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах – 6 месяцев со дня, когда конкретный собственник узнал или должен был узнать о принятом решении. Проблема заключается в том, что далеко не во всех случаях граждане могут своевременно осознать и разобраться, что принятым решением о создании ТСЖ, ЖСК, о возложении на них обязанности по уплате тех или иных платежей и (или) по другим вопросам созданы условия для систематического нарушения их прав. Разумно было бы увеличить указанный срок до 1 года, и распространить его также на обжалование решений общих собраний ТСЖ и ЖСК.

4. Правовой режим общего имущества многоквартирных домов.

4.1. Следует четко законодательно определить порядок формирования и использования несформированных земельных участков под многоквартирными домами в интересах общих собственников (с учетом правовых позиций, сформулированных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28.05.2010 № 12-П, совместном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ и ВАС РФ от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении вопросов, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»).

Так, необходимо в следующем виде изложить редакцию части 3 статьи 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»: «в случае, если земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, не сформирован, любой из собственников помещений в многоквартирном доме вправе обратиться в органы государственной власти с заявлением о формировании соответствующего земельного участка».

Это связано с правовой позицией вышеуказанных судебных органов, согласно которой собственники помещений в многоквартирном доме вправе владеть и пользоваться не сформированным земельным участком в той мере, в какой это необходимо для эксплуатации ими

многоквартирного дома, а также объектов, входящих в состав общего имущества в таком доме. В указанных случаях собственники помещений в многоквартирном доме как законные владельцы земельного участка, на котором расположен данный дом и который необходим для его эксплуатации, в силу статьи 305 ГК РФ вправе требовать устранения всяких нарушений их прав, хотя бы нарушения и не были соединены с лишением владения, а также право на защиту своего владения, в том числе против собственника земельного участка.

Учитывая, что формирование земельного участка в целях эксплуатации многоквартирного дома не должно быть поставлено в зависимость от отсутствия (наличия) соответствующего решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, КС РФ в пункте 3 Постановления от 28.05.2010 № 12-П указал, что впредь до внесения в федеральное законодательство необходимых изменений по вопросу формирования земельного участка под многоквартирным домом в уполномоченные органы вправе обратиться любой собственник помещения в указанном доме.

5. Гарантии прав собственников жилья

5.1. Следует на основании части 6 статьи 155 ЖК РФ, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 03.04.1998 № 10-П законодательно определить форму договора собственника жилья, не являющегося членом ТСЖ, ЖСК, с организацией жилищного самоуправления. Соответственно, в КоАП РФ необходимо предусмотреть административную ответственность за необоснованный отказ объединения домовладельцев от заключения такого договора.

5.2. Необходимо в соответствии с правовой позицией, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 03.04.1998 № 10-П, установить в ЖК РФ понятие и критерии разграничения обязательных и дополнительных расходов на содержание общего имущества многоквартирного дома. Кроме того, рассмотрение вопроса о возложении на собственников жилых помещений в многоквартирном доме дополнительных расходов можно было бы отнести, в силу статьи 44 ЖК РФ, к компетенции общего собрания многоквартирного дома. Последнее предложение воспринимает правовую позицию, изложенную в Определении КС РФ от 26.06.2003 № 262-О, согласно которому «определение необходимых расходов <...> предполагает согласование решений, принимаемых как общим собранием домовладельцев, так и общим собранием членов товарищества, в которое могут вступить не все домовладельцы».

5.3. Необходимо дополнить предусмотренный частью 2 статьи 26 ЖК РФ перечень документов, которые собственник жилого помещения или уполномоченное им лицо обязаны представить в орган, осуществляющий согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, включив в указанный перечень согласие собственников общего имущества многоквартирного дома на такую перепланировку (такое переустройство), которые затрагивают общее имущество многоквартирного дома.

5.4. В главу 12 ЖК РФ, регулиющую правовое положение членов кооператива, следует внести дополнения, устанавливающие права и обязанности членов кооператива, а также жилищного кооператива перед своими членами. Необходимость таких дополнений обусловлена тем, что права членов кооператива по участию в управлении кооперативом, получению информации и документов в кооперативе, в отличие от прав членов ТСЖ, в настоящее время ЖК РФ не гарантированы.

5.5. В федеральном жилищном законодательстве необходимо прописать обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, объединений домовладельцев осуществлять работу по правовому просвещению собственников жилья в многоквартирных домах, разъяснению им положений действующего законодательства по вопросам жилищного самоуправления.

6. Механизм проверки деятельности управляющей компании

6.1. В законодательстве должен быть предметно определен механизм проверки деятельности управляющей организации органом местного самоуправления (часть 1.1 статьи 165 ЖК РФ). Однако важно, чтобы такая проверка, с одной стороны, не носила формальный характер и осуществлялась специалистами, а с другой – не препятствовала ТСЖ, ЖСК в решении оперативных задач. Кроме того, в целях повышения прозрачности деятельности в жилищно-коммунальном секторе следует предусмотреть привлечение к таким проверкам представителей советов домов, а также общественных организаций по защите прав собственников жилья.

Приложение № 2

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ деятельности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге по содействию восстановлению нарушенных прав граждан в сфере жилищного самоуправления

Для защиты прав собственников жилья в рамках деятельности Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге реализуется комплекс мер, включающий следующие основные направления:

- медиация при разрешении конфликтных ситуаций (формат рабочего взаимодействия при обсуждении проблем собственников жилья с участием всех заинтересованных субъектов);
- практика «горячих линий» по вопросам реализации прав собственников жилья с целью выявления наиболее актуальных проблем;
- продолжение деятельности межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав граждан в сфере жилищного самоуправления при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге;
- инициирование изменений, направленных на совершенствование действующего законодательства в сфере жилищного самоуправления (подробно см. приложение № 1 к настоящему докладу);
- публикация и распространение настоящего специального доклада, отражение основных проблем и действий Уполномоченного по их решению в рамках ежегодного доклада;
- постоянный анализ жалоб и иных обращений граждан, связанных с нарушениями их прав в сфере жилищного самоуправления, взаимодействие с иными органами в целях устранения нарушений прав граждан (прокуратурой Санкт-Петербурга, Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга и другими);
- участие в организации и проведении целевых обучающих семинаров и иных мероприятий для собственников жилья и представителей их объединений;
- консолидация усилий ВУЗов, НКО, экспертов по разработке рекомендаций в области совершенствования деятельности по защите прав собственников жилья;
- правовое информирование в сфере ЖКХ, разработка и распространение информационных материалов по защите прав собственников.

РЕКОМЕНДАЦИИ Уполномоченного ведущим субъектам правоотношений в сфере жилищного самоуправления

В рамках осуществления деятельности в вышеуказанной сфере Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге считает возможным дать рекомендации конкретным субъектам:

Жилищный комитет Санкт-Петербурга:

- постоянное взаимодействие со всеми субъектами в сфере защиты прав собственников жилья (Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга, прокуратурой Санкт-Петербурга, Уполномоченным по правам человека в Санкт-Петербурге, НКО и другими);
- правовое информирование населения в сфере защиты прав собственников (размещение информационных материалов на интернет-сайте Комитета, их адресная рассылка в ТСЖ и ЖСК, НКО, печать информационных материалов, консультирование собственников, выступления в СМИ, участие в проведении обучающих семинаров и др.).

Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга:

- повышение эффективности деятельности по государственному жилищному надзору (включая выявление нарушений при создании организаций жилищного самоуправления, начислении платежей за жилье и коммунальные услуги).

Прокуратура Санкт-Петербурга:

- в рамках реализации полномочий по надзору за соблюдением прав граждан осуществление проверок по фактам нарушений прав собственников жилья, в том числе во взаимодействии с аппаратом Уполномоченного;
- подготовка методических рекомендаций для правоохранительных, контролирующих и надзорных органов в целях эффективного выявления и пресечения нарушений прав граждан в сфере жилищного самоуправления, с акцентированием внимания на нарушения при создании и государственной регистрации ТСЖ, ЖСК, управлении общим имуществом, расходовании финансовых средств, начислении платы за жилье и коммунальные услуги.

ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области:

- профилактика, пресечение преступлений и правонарушений в рассматриваемой сфере, с акцентированием внимания на следующие виды нарушений с учетом их особой общественной значимости:
 - злоупотребление полномочиями со стороны органов управления ТСЖ, ЖСК, включая коммерческий подкуп;
 - присвоение и растрата, хищение мошенническим путем денежных средств граждан, поступивших в качестве оплаты за жилищно-коммунальные услуги, а также бюджетных средств и средств Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», выделенных на проведение капитального ремонта многоквартирных домов;
 - представление в регистрирующие и иные государственные органы сфальсифицированных документов об избрании способа управления, а также о формировании органов управления ТСЖ, ЖК, ЖСК.

Управление Федеральной миграционной службы по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области:

– выработка методических рекомендаций для районных подразделений органов ФМС по разрешению спорных вопросов, связанных с регистрацией граждан по месту пребывания и по месту жительства (в том числе по поводу оснований к регистрации), миграционному учету иностранных граждан;

– противодействие нарушениям правил учета.

ЖСК, ТСЖ:

– активное взаимодействие с собственниками жилья в вопросах жилищного самоуправления, расширение участия граждан в управлении;

– разъяснение гражданам порядка, размера оплаты коммунальных услуг;

– повышение качества жилищно-коммунальных услуг;

– финансовая прозрачность и эффективный аудит;

– переподготовка кадров и повышение квалификации;

– правовое просвещение собственников жилья.

Некоммерческие организации (НКО) в сфере защиты жилищных прав граждан:

– правовое информирование и правовое просвещение граждан;

– содействие в восстановлении и защите нарушенных прав.

Образовательные и научные учреждения:

– разработка рекомендаций в области совершенствования деятельности по защите прав собственников жилья;

– проведение исследований по проблеме жилищного самоуправления;

– организация конференций и круглых столов;

– обучение и переподготовка специалистов в сфере ЖКХ;

– совершенствование образовательных программ, включение проблематики защиты прав собственников жилья и развития ЖКХ в целом в программы подготовки широкого круга специалистов.

Собственники жилья:

– повышение уровня правовой информированности;

– реальное участие в решении проблем управления многоквартирными домами;

– своевременная и надлежащая оплата жилищно-коммунальных услуг.

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
в Санкт-Петербурге**

**Северо-Западный
институт управления
РАНХиГС**

**Резолюция Круглого стола по теме:
«Как защитить права собственника жилья в Санкт-Петербурге?
Актуальные проблемы жилищного самоуправления»**

23 августа 2012 года

Санкт-Петербург

Участники заседания Круглого стола отмечают, что, несмотря на декларируемое действующим законодательством прав граждан в сфере жилищного самоуправления, реализация этих прав сталкивается с многочисленными препятствиями, влияющими на качество обслуживания многоквартирных домов.

В частности, участники отмечают следующие проблемы:

1. Отсутствие закрепленных в действующем законодательстве конкретных механизмов подтверждения правомочности общих собраний собственников жилья, членов ТСЖ, ЖСК (что приводит к возможности фальсификации их решений), а также работающих механизмов инициирования и проведения общих собраний в целях рассмотрения вопроса о переизбрании правлений.

2. Наличие фактов несоблюдения установленных норм доступа к информации о деятельности ТСЖ, ЖСК, непрозрачность финансовых потоков в жилищно-коммунальной сфере.

3. Неурегулированность процедуры формирования земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, гарантирующей их надлежащий размер и включение в состав общей долевой собственности домовладельцев элементов озеленения или благоустройства.

4. Распространенность фактов неправомерного изъятия из общей долевой собственности подвалов, чердаков, технических помещений, иных объектов общего имущества в многоквартирном доме.

5. Наличие встречной задолженности управляющих компаний и собственников жилья («недоремонт», выражающийся в некачественном содержании и обслуживании многоквартирных домов, задолженность граждан по коммунальным платежам). Нечеткость механизмов финансирования капитального ремонта.

6. Случаи задержки в передаче или непередача необходимой документации в процессе перехода дома от одной управляющей компании к

другой, что приводит к невозможности надлежащего управления многоквартирным домом.

В целях обеспечения законных прав собственников помещений в сфере жилищного самоуправления, содействия достижению не декларативного, а реального жилищного самоуправления в интересах граждан, по итогам состоявшегося обсуждения участники Круглого стола считают необходимым:

1. Отметить необходимость активизации работы государственных органов и организаций в сфере защиты прав на жилище и повышения уровня межведомственного взаимодействия и координации.

2. Поддержать разработку предложений о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующее вопросы жилищного самоуправления, для чего создать рабочую группу при Уполномоченном по правам человека в Санкт-Петербурге с участием представителей организаций, участвовавших в Круглом столе.

3. Рекомендовать СЗИ ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» организовать в 2012-2013 годах под эгидой Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге серию целевых обучающих семинаров и иных мероприятий для собственников жилья и представителей их объединений.

