

---

## История российского законодательства об управлении многоквартирными домами

---

А.Н. Цахоев

Рассмотрены тенденции российского законодательства об управлении многоквартирными домами на протяжении последнего столетия, включая новейший период. Показаны противоречивость этой эволюции, стремление то жестко ограничить, то резко расширить права собственников жилья. Дана характеристика важнейших законодательных актов, таких как законы «Об основах федеральной жилищной политики», «О товариществах собственников жилья», Жилищный кодекс РФ и др. Отмечается сохранившаяся и после приватизации монополия государственных структур на управление жилищным фондом и его обслуживание, другие объективные причины, сдерживающие развитие самоуправления и частной инициативы в ЖКХ.

*Ключевые слова:* многоквартирный дом, собственники жилья, жилищная кооперация, приватизация, жилищный фонд, кондоминиум, помещения, общее имущество, управляющая организация, товарищество собственников жилья, коммунальная инфраструктура, услуги ЖКХ.

Вопросам управления многоквартирными домами в России всегда уделялось большое внимание, поскольку такие дома являются одним из основных жизненных благ населения. Так как исторический анализ – важнейший инструмент исследования общественных явлений, целесообразно рассмотреть историю российского законодательства в данной области (начиная с революции 1917 г.), которую можно условно разделить на шесть периодов.

**Первый период – с 1917 по 1927 г.** Передел собственности, в том числе в жилищной сфере, начавшийся к моменту прихода большевиков к власти, вскоре привел к полному исчезновению собственников жилья как лиц, заинтересованных в его сохранности. Вероятно, по этой причине в 1920 г. Народный комиссариат внутренних дел (НКВД РСФСР) обратился в Совет народных комиссаров (СНК РСФСР) с просьбой укрепить хозяйственную заинтересованность населения в сохранении жилья и ограничить вмешательство в эту деятельность местных Советов, а также передать жилые здания в самоуправление жильцам.

В 1921 г. были приняты декреты СНК РСФСР «О демунципализации (приватизации) жилых зданий» [1, с. 7] и «О разгрузке коммунальных органов от непосредственной эксплуатации муниципализированного фонда и передаче домов коллективам жильцов» [1, с. 9], что позволило некоторой части населения вновь обрести права на жилище. Дома были переданы коллективам жильцов в пользование на договорной основе при условии проведения ремонта.

Реализация указанных декретов позволила решить следующие задачи:

- ограничивалось вмешательство органов государственной власти в деятельность, связанную с эксплуатацией жилых зданий;

- поощрялась инициатива населения в вопросах самостоятельного управления ими;
- воссоздавался рынок профессиональных услуг, связанных с обслуживанием жилого фонда.

Вместе с тем задача самостоятельного хозяйствования жильцов оставалась нерешенной. Чтобы отношения между собственниками земли, жилья и хозяйствующими субъектами были поставлены на правовую основу, 10 августа 1922 г. был принят декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) и СНК РСФСР «О праве застройки». В этом документе предусматривалось заключение договора о совместной деятельности между тремя вышеназванными субъектами.

Для поддержки гражданской инициативы населения 23 мая 1922 г. был принят декрет СНК РСФСР «О жилтовариществах» [1, с. 32], в соответствии с которым гражданам разрешалось продавать и покупать здания и квартиры, менять и передавать их по наследству. Было также разрешено объединение граждан в жилищные товарищества, которые стали коллективными арендаторами муниципальной собственности, поскольку передавать многоквартирные здания в управление жильцам можно было только на условиях аренды. Объединившись, граждане могли на личные сбережения построить дом и в дальнейшем пользоваться им как застройщики: каменным домом – 60, деревянным – 40 лет.

19 августа 1924 г. было принято Постановление ВЦИК и СНК СССР «О жилищной кооперации», в соответствии с которым деятельность жилищных товариществ могла осуществляться в следующих трех формах:

1) жилищно-арендные кооперативные товарищества (ЖАКТ), создаваемые для использования муниципализированных домовладений, предоставленных в наем органами местного хозяйства. Их членами могли быть все постоянно проживающие в данном домовладении граждане, пользующиеся избирательными правами согласно конституциям соответствующих союзных республик (утрата избирательных прав или прекращение проживания в домовладении влекла за собой выбытие из состава товарищества);

2) рабочие жилищно-строительные кооперативные товарищества (РЖСКТ), которые формировались из рабочих и служащих государственных предприятий и учреждений для удовлетворения их потребностей в жилье путем возведения новых, восстановления разрушенных или достройки незаконченных жилых зданий. Помимо рабочих, членами РЖСКТ могли быть инвалиды войны, инвалиды труда из рабочих и служащих государственных учреждений и предприятий;

3) общегражданские жилищно-строительные кооперативные товарищества (ОЖСКТ), создаваемые по инициативе любых граждан безотносительно к роду деятельности. Их членами могли стать граждане, достигшие 18-летнего возраста и не лишенные по суду гражданских имущественных прав, в порядке, предусмотренном уголовными кодексами союзных республик, а также юридические лица в пределах предоставленных им прав.

При передаче домового хозяйства в руки коллективов жильцов была восстановлена плата за жилье и коммунальные услуги, отмененная в эпоху «военного коммунизма». Этого, однако, было недостаточно для преодоления разрухи в данном секторе экономики. Чтобы население осознанно взяло на себя бремя управления, нужно было создать соответствующие условия. В частности, было отменено административное выселение жилищных товариществ из домов, разрешено самостоятельное уплотнение излишков площади, коммерческое использование нежилых помещений и получение кредитов банка; членам товариществ было предоставлено право на первоочередное получение площади в кооперативе, на сдачу свободных помещений в субаренду и т.д. Все это в перспективе открывало возможность для последующего выкупа жилых зданий в собственность.

В 1923 г. была установлена плата за въезд на территорию товарищества, предусмотрены обязательные платежи на его нужды и вступительный членский взнос. С 1924 г. было разрешено сдавать нежилые помещения в субаренду, 20% сбора от которой передавалось в бюджет товарищества. В этот же период местные Советы стали взимать с товариществ годовой оценочный сбор в размере 1,4% стоимости здания, арендную плату в процентах от их валового дохода, ввели платеж по договору обязательного страхования имущества и обязали товарищества предоставлять до 10% жилой площади на нужды Совета.

Указанные обременения отнюдь не облегчали жизнь товариществ; эти обязательства часто не давали им возможности выполнять свои собственные функции, так как средств на ремонтные работы и на предоставление качественных коммунальных услуг не оставалось.

Ведение домового хозяйства в условиях повсеместного дефицита оказалось достаточно сложным делом, в связи с чем возникла необходимость в подготовке соответствующих кадров. В первое время управляющих жилыми домами обучали ассоциации ЖАКТ на паевых началах. Этому способствовали декреты СНК РСФСР «Об управлении домами» (1921 г.) и «О бездефицитности ведения домовых хозяйств на основе самокупаемости» (1926 г.) [1, с. 49]. В 1926 г. кооперативы были преобразованы в союзы, в компетенцию которых, кроме решения организационных и правовых задач, входили также меры по подготовке профессиональных управляющих.

Чтобы закрепить функции управления за жилтовариществами, НКВД РСФСР выступил с инициативой передачи кооперативам права собственности на новые здания.

**Второй период – с 1927 по 1958 г.** В 1927 г. на XV съезде ВКП(б) было принято решение о радикальной смене политического курса с переходом на жесткое централизованное управление экономикой. Это означало, в частности, сворачивание разработанных прежде программ в сфере жилищного хозяйства и ликвидацию соответствующих институтов:

- в 1927 г. распускаются комитеты содействия жилищному рабочему строительству;

- в 1928 г. начинается компания по выдвижению рабочих на инженерные и управленческие должности, которые ранее занимали специалисты в области коммунального хозяйства;
- в 1930 г. расторгаются договоры аренды недвижимости с частными лицами и организациями, в том числе с ЖАКТ;
- начиная с 1929 г. постепенно ликвидируются все органы коммунального хозяйства.

Жилищные товарищества перестали существовать к началу 1930-х гг. Затем настала очередь кооперативного жилищного строительства. Постановлением ЦИК СССР № 112 и СНК СССР № 1843 «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах» от 17 октября 1937 г. часть кооперативного жилья была передана в государственный жилищный фонд, а все виды жилищных кооперативов принудительно реорганизованы в жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), которые были жестко привязаны к конкретным государственным и партийным органам. Чуть позже, в феврале 1938 г., были ликвидированы союзы ЖСК всех уровней.

Страна вступила в эпоху первых пятилеток, народное хозяйство было переведено на централизованное плановое управление, весь городской жилищный фонд стал государственным.

**Третий период – с 1958 по 1983 г.** Новую жизнь отечественная жилищная кооперация получила только после XX съезда КПСС. В постановлении Совета министров СССР от 20 марта 1958 г. № 320 «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации» указывалось на необходимость более широкого распространения ЖСК; предприятия и учреждения получили возможность создавать кооперативы для своих работников. Полгода спустя, 24 сентября 1958 г., было принято постановление Совета министров РСФСР № 1125 «О жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативах», которым был утвержден Примерный устав ЖСК. Тем не менее, из-за различных ведомственных запретов объединения граждан для самостоятельного управления жилым фондом не получили повсеместного развития.

**Четвертый период – с 1983 по 1996 г.** Принятый в 1983 г. Жилищный кодекс (ЖК) РСФСР был рассчитан исключительно на государственное управление жилищным фондом, его содержание и ремонт: «Управление преобладающим по объему жилищным фондом местных Советов народных депутатов должно осуществляться их исполнительными комитетами и образуемыми ими органами управления, а управление ведомственным жилищным фондом – министерствами, государственными комитетами, ведомствами и подчиненными им предприятиями, учреждениями, организациями» [7].

Процесс приватизации существенно не затронул эту систему. В 1991 г. в ЖК РСФСР были внесены изменения, согласно которым «...за государственными жилищно-эксплуатационными и ремонтно-строительными организациями сохранялись обязательства по обслуживанию и ремонту приватизированных жилых помещений по договору с их собственниками (товариществами и иными объединениями)» [7]. Эта норма дублировала положения ст. 22

Закона РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Согласно ст. 23 данного документа, собственники жилых помещений были вправе самостоятельно выбирать организации для их обслуживания (государственные, кооперативные и иные независимо от их организационно-правовой формы). Но далее, в ст. 24 указывалось: «...обслуживание и ремонт жилого дома в целом осуществляется жилищно-эксплуатационными и ремонтно-строительными организациями или их правопреемниками, обслуживающими этот дом до начала приватизации, кроме тех квартир, собственники которых избрали иные организации для обслуживания этих квартир».

Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» определял управление жилищным фондом как составную часть жилищной сферы, являющуюся отраслью народного хозяйства: «Жилищная сфера – отрасль народного хозяйства, включающая строительство и реконструкцию жилища, сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры, управление жилищным фондом, его содержание и ремонт» [9]. Участие в управлении жилищным фондом рассматривалось в этом законе как право граждан, общественных организаций и иных добровольных объединений нанимателей, арендаторов и собственников жилых помещений в домах всех форм собственности, предоставленное им для защиты их экономических и социальных прав и интересов.

Поскольку это был типичный законодательный акт переходного периода, в нем лишь намечались подходы, обеспечивающие элементы конкуренции в сфере обслуживания жилого фонда. Так, в ст. 24 было установлено: «Договоры на оказание услуг по содержанию и ремонту государственного и муниципального жилищных фондов заключаются местной администрацией, государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями, как правило, на конкурсной основе, с привлечением предприятий и организаций любых форм собственности». При этом выражение «как правило» долгое время воспринималось лишь как рекомендация на проведение экспериментов.

**Пятый период – с 1996 по 2004 г.** Серьезные изменения в рассматриваемой сфере начались после принятия Федерального закона от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья». Этим документом вводилось новое понятие «кондоминиум», определяемое как «единый комплекс недвижимого имущества, включающий земельный участок в установленных границах и расположенное на нем жилое здание, иные объекты недвижимости, в котором отдельные части, предназначенные для жилых или иных целей (помещения), находятся в собственности граждан, юридических лиц, РФ, субъектов РФ, муниципальных образований (домовладельцев) – частной, государственной, муниципальной и иной формах собственности, а остальные части (общее имущество) находятся в их общей долевой собственности» [10].

Кроме того, была установлена детальная процедура выбора всеми собственниками объектов, находящихся в индивидуальной собственности, способа управления кондоминиумом:

- непосредственное управление при незначительных размерах кондоминиума и ограниченном числе домовладельцев;
- передача домовладельцами функций по управлению кондоминиумом уполномоченной государством или органами местного самоуправления службе заказчика на жилищно-коммунальные услуги;
- образование домовладельцами товарищества собственников жилья (ТСЖ) для самостоятельного управления кондоминиумом либо для последующей передачи по договору части или всех функций по управлению уполномоченному физическому лицу – индивидуальному предпринимателю либо уполномоченной организации любой формы собственности (управляющему), а также иным способом, установленным федеральными законами и законами субъектов РФ.

После принятия данного закона ситуация на рынке управления жилищным фондом оставалась противоречивой: с одной стороны, почти повсеместно сохранялось засилье государственных и муниципальных управляющих организаций, с другой – потенциально они в любой момент могли быть заменены частными управляющими организациями или объединениями собственников помещений в многоквартирном доме, которые уже имели практический опыт управления своими домами. Этим попыткам препятствовал традиционный протекционизм органов государственной власти и местного самоуправления; тем не менее, несмотря на их противодействие, в стране было создано несколько тысяч ТСЖ.

Вопрос об улучшении порядка управления жилищным фондом был затронут в Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, одобренной Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425, в Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675, и в ее подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 17 ноября 2001 г. № 797).

В соответствии с Концепцией реформы ЖКХ отношения собственника жилищного фонда с управляющей организацией и субъектами хозяйствования и потребления в ЖКХ должны были строиться на договорной основе, организации-подрядчики (любой формы собственности) – определяться путем конкурсного отбора. Предусматривались также рациональное разделение функций и соответствующая организация взаимоотношений между собственником-домовладельцем, управляющей организацией, подрядными организациями по обслуживанию жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры и органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль за предоставлением населению жилищно-коммунальных услуг не-

обходимого качества, за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его принадлежности.

**Шестой период – с момента принятия Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ, 2004 г.) по настоящее время.** Данный документ, принятый в соответствии с Конституцией РФ и с учетом федеральных законов, регулирующих отношения в жилищной сфере, опирался на новую концепцию жилищного законодательства. Основное внимание в нем было уделено праву собственности и другим вещным правам на жилые помещения; договорам социального найма; специализированному жилищному фонду; жилищным и жилищно-строительным кооперативам (ЖК, ЖСК); ТСЖ; плате за жилое помещение и коммунальные услуги; управлению многоквартирными домами.

Кроме того, в Жилищном кодексе:

- предложены новые подходы к регулированию отношений, возникающих между собственниками помещений в многоквартирном доме по поводу их общего имущества;
- изменена система управления многоквартирными домами;
- определены способы управления многоквартирным домом и порядок согласования воли собственников помещений;
- отражены как внешние, так и внутренние отношения при осуществлении управленческой деятельности в ЖКХ и т.д.

Согласно ЖК РФ, собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из следующих способов управления этим домом [14]:

- непосредственное управление самими собственниками помещений;
- передача управления ТСЖ либо ЖК (ЖСК) или иному специализированному потребительскому кооперативу;
- передача управления управляющей организации.

Согласно ст. 1–2 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», с момента вступления в силу ЖК РФ утратили силу законодательные акты, ранее регулировавшие вопросы управления, содержания, текущего и капитального ремонта многоквартирных домов (ЖК РСФСР, Федеральный закон № 72-ФЗ «О товариществах собственников жилья», Закон РФ № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» и др.). Впредь до приведения в соответствие с ЖК РФ законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории РФ, они применяются постольку, поскольку не противоречат ЖК РФ и закону о его введении в действие [15].

Из приведенных исторических материалов с очевидностью следует, что эволюция российского законодательства в области управления многоквартирными домами не отличалась последовательностью и преемственностью; напротив, для нее были характерны резкие движения в противоположных направлениях. На протяжении десятилетий многоквартирные дома оставались собственностью государства, и естественно, что управление ими осуществ-

ляли государственные организации. Качественные изменения начались лишь в середине 1990-х гг., и прошедшего с тех пор времени совершенно недостаточно для достижения сколь-либо ощутимых результатов.

Было бы наивно полагать, что собственники помещений, получив право на управление многоквартирными домами, сразу смогут решить проблемы, накапливавшиеся десятилетиями. Государство, помимо выполнения регулирующих и контрольных функций, должно оказывать им всестороннее содействие в управлении жилищным фондом.

Отнюдь не случайно большинство жильцов заняли весьма сдержанную позицию относительно своего участия в управлении домами. Их пассивность, отсутствие энтузиазма к самоорганизации объясняются вполне объективными причинами. Значительная часть российского жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры устарела, обветшала, и управление ими – это тяжкий груз, который никто не захочет добровольно взваливать на свои плечи. С другой стороны, органы государственной власти и местного самоуправления не могут принудить собственников помещений создавать ТСЖ, искать поставщиков управленческих и жилищно-коммунальных услуг и заключать с ними договоры: граждане не связаны должностными инструкциями и бюджетными регламентами, здесь невозможно действовать в приказном порядке. Сохраняется серьезное недоверие и к организациям – поставщикам услуг ЖКХ. Наконец, чтобы включить граждан в систему управления многоквартирными домами, следует обеспечить их всей необходимой информацией об изменениях и нововведениях в жилищном законодательстве. Без решения указанных проблем любой способ управления многоквартирным домом, как бы четко он ни был продуман и прописан, не принесет тех положительных последствий, которых от него ожидают.

## Литература

1. *Шейнис Д.И.* Жилищное законодательство. Сборник декретов, инструкций и распоряжений с комментариями. – М.: ГУКХ НКВД РСФСР, 1926.
2. О праве застройки: Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10 августа 1922 г. // СУ РСФСР. – 1922. – № 51. – Ст. 645.
3. О жилищной кооперации: Постановление ЦИК и СНК СССР от 19 августа 1924 г. // СЗ СССР. – 1924. – № 5. – Ст. 60.
4. О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах: Постановление ЦИК СССР № 112 и СНК СССР № 1843 от 17 октября 1937 г. // СЗ СССР. – 1937. – № 69. – Ст. 314.
5. О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации: Постановление Совета Министров СССР от 20 марта 1958 г. № 320 // СП СССР. – 1958. – № 5. – Ст. 47.



6. О жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативах: Постановление Совета Министров РСФСР от 24 сентября 1958 г. № 1125 // СП СССР. – 1958. – № 13. – Ст. 154.
7. Жилищный кодекс РСФСР: Закон РСФСР от 24 июня 1983 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1983. – № 26. – Ст. 883.
8. О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации: Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 28. – Ст. 959.
9. Об основах федеральной жилищной политики: Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 3. – Ст. 99.
10. О товариществах собственников жилья: Федеральный закон от 15 июня 1996 г. № 72-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2963.
11. О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425 // СЗ РФ. – 1997. – № 18. – Ст. 2131.
12. О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002 – 2010 годы: Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 // СЗ РФ. – 2001. – № 39. – Ст. 3770.
13. О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы: Постановление Правительства РФ от 17 ноября 2001 г. № 797 // СЗ РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4622.
14. Жилищный кодекс Российской Федерации: от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 14.
15. О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 15.