Заключение
Института экономики города на проект федерального закона № 448902-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами)

Проект федерального закона № 448902-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации) (далее - законопроект) внесен 11 февраля 2014 группой депутатов Государственной Думы во главе с руководителем фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия» В.А. Васильевым.

Законопроект предполагает введение лицензирования деятельности «по управлению многоквартирными домами и деятельности по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме (далее - деятельность по управлению многоквартирными домами)». Наряду с требованиями, установленными стандартами и правилами деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденными Правительством Российской Федерации (в частности, Правилами осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 416, Минимальным перечнем услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290, Стандартом раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 731), а также требованиями к обеспечению надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, установленных законодательством Российской Федерации (в частности, частью 1 статьи 6 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491), предлагается, чтобы Правительство определило еще и специальные требования к лицензиату.

I. Замечания по концепции законопроекта

1. <u>Законопроект демонстрирует вектор государственной политики к административному, а не экономическому решению существующих проблем в сфере управления многоквартирными домами.</u> В настоящее время управление многоквартирными домами регламентируется целым рядом перечисленных выше документов. Административный контроль над жилищной сферой осуществляют органы государственного жилищного надзора и органы местного самоуправления. Помимо этого, контроль над жилищной сферой осуществляют, в частности, подразделения Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральной антимонопольной службы (ФАС), инспекции по пожарному надзору Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных

бедствий (МЧС). При этом бремя административного контроля растет без создания нормативных условий для решения конкретных проблем в сфере управления многоквартирными домами (в частности, отсутствие ответственности собственников помещений за непринятие решений, отнесенных к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме и связанных с обеспечением надлежащего состояния общего имущества в многоквартирном доме, процедурные трудности принятия управленческих решений собственниками помещений в многоквартирных домах, неполная оплата собственниками стоимости услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и коммунальных услуг, отсутствие или подавление конкуренции). Предлагаемое законопроектом лицензирование – очередной шаг в этом направлении. Нет оснований полагать, что органы государственного жилищного надзора в качестве лицензирующих органов смогут методами принуждения и санкциями добиться ощутимого улучшения качества управления многоквартирными домами.

2. Законопроектом игнорируется зарубежный опыт соотношения административного и рыночного подходов регулирования сферы управления многоквартирными домами. Следует отметить беспрецедентность предлагаемого подхода установления государством лицензионного барьера для осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами. Примеров лицензирования деятельности по управлению недвижимостью в международной практике обнаружить не удалось. Качество профессиональной деятельности, как правило, обеспечивается самим профессиональным сообществом через разработку и добровольное следование стандартам и правилам деятельности, распространению лучших практик ассоциациям профессиональных организаций. В Российской Федерации лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами (равно, как и обязательной сертификации такой деятельности) также никогда не было. Тот факт, что существующее в стране добровольное саморегулирование деятельности по управлению многоквартирными домами в настоящее время не достигло уровня, позволяющего переложить на СРО функции обеспечения надлежащего качественного состояния многоквартирного дома, безопасных и комфортных условий проживания граждан, не дает оснований рассчитывать, что такое состояние будет обеспечено мерами принуждения по результатам введения законопроектом лицензирования.

3. Законопроект способствует росту дефицита средств на качественное управление многоквартирными домами. В настоящее время в России соотношение платежей за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирных домах и за коммунальные услуги составляет 1 к 4. При этом в странах Центральной и Северной Европы (где тоже относительно холодно) такое соотношение – 1 к 1. Содержательная задача, которую надо решать на государственном уровне, - приближение к этой пропорции при адекватной адресной поддержке граждан, имеющих низкие доходы. Это означает: вместо оплаты потерь тепла необходима модернизация жилых зданий, по существу – капитализация платежей, увеличение стоимости недвижимости. Жилищная политика должна быть направлена на постепенное формирование такой модели управления многоквартирными домами, на создание необходимых мотивационных механизмов как у собственников помещений, так у тех, кто профессионально занимается

управлением жилой недвижимостью. Но лицензирование решает совершенно **иную задачу** – увеличение административных расходов управляющих организаций, установление неадекватно больших штрафов, которые будут уплачиваться за счет средств на содержание и ремонт общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах и взносов членов товариществ собственников жилья и ЖСК, формирование в качестве устанавливаемых Правительством Российской Федерации лицензионных требований к лицензиату обязательных фондов. Это неминуемо приведет к росту стоимости жилищных услуг без увеличения фактического объема средств, направляемых на содержание и модернизацию многоквартирных домов, что содержательно не верно.

4. Законопроект способствует культивированию пассивности собственников помещений в многоквартирных домах. В международной практике ответственность за состояние объектов недвижимости, в том числе за их соответствие определенным нормативным требованиям, всегда лежит на собственниках этой недвижимости. Управляющие недвижимостью компании в международной практике могут выполнять различные работы и оказывать услуги, но ответственность за состояние объекта недвижимости при этом остается на собственниках. Принятие в 2004 году Жилищного кодекса Российской Федерации внесло в российское жилищное законодательство серьезную новацию, при которой заключение договора управления означает **возложение полной ответственности** за регламентное состояние здания от собственников многоквартирного дома к управляющей организации, действующей по договору управления многоквартирным домом. Такой подход на данном этапе представляется обоснованным ввиду слабой информированности и организованности граждан, ставших собственниками квартир в многоквартирных домах в процессе бесплатной приватизации жилья. Но при выборе собственниками помещений в многоквартирном доме других форм управления (не управляющей организацией, а товариществом собственников жилья или непосредственного управления собственниками помещений) ответственность за состояние здания остается за собственниками помещений в доме.

Дальнейшее внесение несистемных изменений в жилищное законодательство привело к тому, что за состояние многоквартирного дома отвечает кто угодно, но только не его собственники. Даже при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений органы государственного жилищного надзора выдают предписания о выполнении услуг и работ, которые не заказаны и не оплачены собственниками помещений в многоквартирном доме. Вместо ответственного выбора на общих собраниях собственников помещений в многоквартирных домах контрагентов и определения условий договоров с ними, предъявления требований в случаях некачественного выполнения обязательств, вплоть до расторжения договоров, собственники ориентированы на подачу индивидуальных жалоб. Соответственно, собственники отодвигаются от осуществления контроля за качеством содержания многоквартирного дома. Такой путь представляется необоснованным и ошибочным. Введение лицензирования по отношению ко всем организациям, которые выполняют услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов, - это иллюстрация перекладывания законопроектом ответственности с собственников жилой недвижимости на субъекты предпринимательской деятельности.

5. Законопроект не различает управляющие организации, действующие по договору управления многоквартирным домом, и подрядные организации. Законопроект предполагает, что лицензию надо будет получать как управляющим организациям, так и организациям, обеспечивающим содержание и ремонт многоквартирных домов. Договор управления в соответствии со статьей 162 Жилищного кодекса Российской Федерации реализует принцип «одного окна», когда за все вопросы, связанные с обслуживанием дома и предоставлением коммунальных услуг, отвечает одна управляющая организация. Кроме того, заключение договора управления означает правовое возложение ответственности за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, на управляющую организацию (ч. 2^3 ст. 161 Жилищного кодекса).

В силу значимости задач, выполняемых по договору управления, к организациям, заключающим договоры управления, целесообразно предъявлять специальные требования. Такие требования должны быть выше, чем требования к подрядным организациям и управляющим организациям, действующим по договору оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме при непосредственном управлении собственниками помещений таким домом, количество квартир в котором более 12-ти (ч. 1^1 - 1^2 ст. 164 Жилищного кодекса). Организации, которые не заключают договоры управления, а обслуживают или ремонтируют многоквартирный дом при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений, работают, как правило, на договорах, условия которых сформулированы как условия простого договора подряда. Их задача – сделать только то, что заказал заказчик. Заказчиком работ у таких подрядных организаций могут быть только собственники помещений в многоквартирном доме, а условия договоров утверждаются общими собраниями (деятельность подрядчиков, заключающих договоры с ТСЖ или управляющими организациями не лицензируется). Управляющие организации, работающие по указанному в части 9^1 статьи 161 и частях 1^1 - 1^2 ст. 164 Жилищного кодекса договору оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, по закону не несут ответственности за состояние дома (ч. 2^1 ст. 161 Жилищного кодекса). Эта ответственность остается за собственниками помещений в многоквартирном доме.

Несмотря на то, что в частях 1^1 - 1^2 ст. 164 Жилищного кодекса исполнители таких услуг и работ названы управляющими организациями, они не управляют многоквартирными домами. При непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений отсутствует один управляющий, коммунальные услуги при этом способе предоставляют ресурсоснабжающие организации. Поэтому «управляющие организации» при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений отвечают только за результат выполнения заказанных работ, но не за то, что перечень, объемы и сроки выполнения таких работ должны быть иными. В этом плане в предложенных законопроектом частях 1 и 2 статьи 192 Жилищного кодекса Российской Федерации деятельность по управлению многоквартирными домами ошибочно объединяет под термином «управление многоквартирным домом» деятельность управляющих организаций, действующих по договорам управления и договорам подряда. В связи с этим лицензирование организаций, обеспечивающих содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме без заключения договора управления,

представляется абсолютно неаргументированным. Зачем лицензировать деятельность дворников или сантехников?

Одновременно, следует отметить, что определение деятельности по управлению многоквартирными домами как деятельности по управлению многоквартирными домами и деятельности по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме и упразднение существующей редакции части 1 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, содержащей цели управления многоквартирным домом, во-первых, не логично, так как содержит неравновесность термина и определения, а во-вторых, содержательно ущербно, так как приравнивает управленческую и подрядную деятельность.

6. Законопроект не формирует требований к регулируемому субъекту. Законопроект не определяет требований к лицензиату, оставляя это на откуп правительства. Причем, сам законопроект никаких требований к лицензиату не предъявляет. Это порочная практика, которая порождает неопределенность в отношении предмета правового регулирования законопроекта и его будущей реализации, ответственность за которую будет нести Государственная Дума. Представляется, что основные требования к лицензиату должны быть установлены в самом законопроекте с возложением на Правительство Российской Федерации четких полномочий по их детализации.

7. В силу уже существующей высокой зарегулированности деятельности в сфере управления многоквартирными домами в качестве новых требований к управляющим организациям, которые могут стать лицензионными требованиями, следует рассматривать требования к квалификации управленческого персонала, требования к финансовому обеспечению деятельности и ответственности перед третьими лицами.

7.1. О квалификации. Законопроект предусматривает неоправданные требования к периодичности получения квалификационного аттестата. Определенная квалификация сотрудников лицензиата действительно требуется. Но не путем установления переаттестации с трехлетней периодичностью. Это явно избыточно. В международной практике, чтобы стать профессиональным управляющим недвижимостью лицам с высшим образованием необходимо пройти обучение по стандартизированной программе подготовки или переподготовки (например, для отставных военных), а затем получить опыт практической деятельности. Сегодня в России нет единого обучающего курса для подготовки управляющих многоквартирными домами. Введение обязательного образовательного ценза для получения лицензии сегодня приведет просто к покупке таких документов, уже потому, что учить особенно некому. Такие примеры были распространены при лицензировании строительной деятельности. Процесс повышения профессионального уровня невозможно решить введением лицензии. Введением лицензирования и требований к наличию у должностного лица лицензиата (соискателя лицензии) квалификационного аттестата можно только сократить круг тех, кто мог бы учиться.

7.2. О финансовом обеспечении. Законопроект не содержит положений об имущественной ответственности лицензиата. Вместо этого законопроект (предложенная часть 9 статьи 196) содержит положение об административной или уголовной ответственности к должностным лицам органа государственного жилищного надзора,

которые в рамках лицензионного контроля не выявляли нарушения лицензионных требований, повлекшие причинение вреда жизни и здоровью или имуществу физических лиц, и не выдавали соответствующих предписаний лицензиату (ч.8 ст. 196 законопроекта). Такой подход будет стимулировать формализм и перестраховку со стороны органов лицензионного контроля, приведет к распространению «палочной системы» оценки эффективности их деятельности, к фиксированию нарушений и выдаче предписаний «впрок». При этом законопроектом не исправляется ситуация, при которой у лиц, управляющих многоквартирными домами, отсутствует финансовое обеспечение их ответственности перед контрагентами. На самом деле, управляющая организация, выступая исполнителем коммунальных услуг, оперирует значительными суммами денег. При этом сегодня ее уставной капитал может быть 10 000 рублей. И никакого иного обеспечения действующее законодательство не предусматривает.

В задаче финансового обеспечения есть два самостоятельных аспекта.

Первый аспект. Управляющая организация как исполнитель коммунальных услуг является, по существу, неотключаемым потребителем для ресурсоснабжающих организаций. И именно они предъявляют главные претензии к управляющим организациям за неполную и несвоевременную оплату услуг. В связи с этим представляется разумным установление требования о наличии у управляющей организации обеспечения перед ресурсоснабжающими организациями по оплате приобретаемых энергоресурсов. Наличие необходимого обеспечения по оплате энергоресурсов для управляющей компании как неотключаемого потребителя должно стать обязательным условием договора энергоснабжения и контролироваться самой ресурсоснабжающей организацией на момент заключения договора энергоснабжения. Для такой меры введение лицензирования не обязательно.

Второй аспект. Управляющая организация, подписав договор управления, принимает на себя ответственность за состояние общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с «требованиями технических регламентов и установленных Правительством Российской Федерации правил содержания общего имущества в многоквартирном доме» (часть 2^3 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации). Эта ответственность перед собственниками помещений (а не ответственность перед третьими лицами, перед лицензирующим органом) также **должна иметь обязательное обеспечение**. Является ли предоставление лицензии оптимальным способом формирования такой финансовой ответственности? Представляется, что это не так. В рассматриваемом варианте законопроекта государственный жилищный надзор превращается из надзорного органа в орган лицензирования (предлагаемые изменения ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации). Окончательно утверждается контроль не результатов деятельности (не состояния общего имущества в многоквартирном доме), а деятельности как таковой, как процесса. При этом собственники помещений в многоквартирных домах окончательно превращаются в иждивенцев, о которых заботятся государственные служащие. Такой поход приведет к дополнительным бюджетным расходам и административным барьерам в развитии бизнеса по управлению недвижимостью. Включение в договор управления существенного условия по финансовому обеспечению ответственности за нормативное состояние дома в соответствии с требованиями законодательства о техническом регулировании может контролироваться органами государственного жилищного надзора, в чьи полномочия в настоящее время входит контроль за договорами управления, без введения

лицензирования. Таким образом может быть создана экономическая основа для улучшения состояния многоквартирных домов.

II. Замечания по содержанию законопроекта

1. Законопроект предлагает лицензировать не деятельность, а право управлять многоквартирным домом. Беспрецедентным выглядит предложение законопроекта выдавать лицензию не как подтверждение права на осуществление данного вида деятельности, а как право управлять конкретным многоквартирным домом (домами). В законопроекте предлагается сделать перечень многоквартирных домов обязательным приложением к лицензии, без которого лицензия недействительна (см. ч. 4 статьи 194 законопроекта). Если в течение года перечень многоквартирных домов, которыми управляет управляющая организация, сократится на 15 и более процентов (вне зависимости от причин), орган государственного жилищного надзора обязан (!) обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии такой управляющей организации. В первую очередь эта норма ударит по малому и среднему бизнесу, для которого «уход» даже одного-двух домов может означать угрозу потери лицензии. Таким образом, управляющая организация теряет право на уставную деятельность, дома, которыми она до сих пор управляла, остаются без управляющей организации, а у органа местного самоуправления возникает обязанность с участием собственников помещений или без них решить проблему с управлением всеми домами управляющей организации, чью лицензию аннулировали. При этом законопроект никак не определяет возможность входа на рынок новых участников. Скорее всего, если условием получения лицензии является наличие заключенных договоров управления конкретными многоквартирными домами, а собственники не рискнут выбрать новую организацию, потому что у нее нет лицензии, то доступ к рынку будет надежно закрыть для любой новой организации. Предлагаемый подход ведет к сокращению числа участников рынка услуг управления, снижению конкуренции, монополизации этой сферы деятельности.

2. Законопроект демонстрирует бессистемность регулирования в отношении товариществ собственников жилья и жилищных кооперативов.

2.1. Законопроект порождает противоречие. Предложенные законопроектом часть 1 и пункт 3 части 2 статьи 192 Жилищного кодекса Российской Федерации безоговорочно устанавливают, что лицензированию **подлежит** деятельность по управлению многоквартирным домом товариществом собственников жилья, жилищным или иным специализированным потребительским кооперативом, а часть 4 этой же статьи устанавливает, что такие товарищества и кооперативы, созданные в соответствии с частью 1 и пунктом 1 части 2 статьи 136 Жилищного кодекса Российской Федерации «**вправе** осуществлять деятельность по договору управления многоквартирным домом …**без получения лицензии**». Кроме того, в предложенной законопроектом части 4 статьи 192 Жилищного кодекса Российской Федерации не учитывается, что пункт 1 части 2 статьи 136 Жилищного кодекса Российской Федерации в процессе внесения в него изменений федеральными законами имел различные редакции (различные требования к правомерности создания многодомовых ТСЖ), что порождает противоречие с предложенной законопроектом ч. 3 этой статьи в отношении необходимости лицензирования деятельности многодомовых товариществ собственников жилья.

2.2. Приравнивание деятельности товариществ собственников жилья и жилищных кооперативов к предпринимательской деятельности является концептуальной ошибкой и следствием имеющейся правоприменительной практики. Товарищества не осуществляют предпринимательской деятельности. Номинально ТСЖ являются некоммерческими организациями, созданными самими собственниками для совместного управления своим многоквартирным домом. Хозяйственная деятельность товарищества (заключение договоров с подрядными и ресурсоснабжающими организациями, выполнение услуг и работ своими силами по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме) на возмездной основе не может расцениваться, как предпринимательская деятельность, так как товарищество не имеет цели извлечения прибыли при получении членских взносов и обязательных платежей от членов и нечленов ТСЖ. Это касается и жилищных кооперативов.

2.3. Содержащиеся в законопроекте положения о лицензировании легально созданных многодомовых ТСЖ, управляющих домами, суммарное количество квартир в которых превышает 30 квартир, неоправданно ограничивают права собственников помещений, принявших правомерные решения о создании многодомовых ТСЖ в то время, когда ограничение по количеству квартир еще не было установлено (внесенные Федеральным законом от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» поправки действуют в отношении многодомовых товариществ собственников жилья, созданных после 17 июня 2011 г.). Деятельность таких легитимных ТСЖ по своему содержанию почти ничем не отличается от деятельности однодомовых ТСЖ. Логика в установлении для легитимных многодомовых товариществ собственников жилья обязательности получения лицензии отсутствует.

2.4. Определение для целей лицензирования в качестве должностных лиц лицензиата председателей товариществ собственников жилья противоречит установленному Жилищным кодексом Российской Федерации и в соответствии с ним уставами существующих товариществ собственников жилья статусу председателей ТСЖ. Так, председатель правления товарищества не является органом управления товарищества. Главная его функция – выполнение решений правления ТСЖ и общего собрания членов ТСЖ. При этом предусмотренные законопроектом штрафы для ТСЖ и должностных лиц ТСЖ по определенным составам административных правонарушений в размере от 300 до 500 тысяч рублей являются необоснованными и неоправданными никакими мотивами. Такая мера гарантированно обеспечит отказ граждан занимать должность председателя легитимного многодомового ТСЖ.

2.5. Представляется неоправданным установление в законопроекте возможности применения административного наказания в виде дисквалификации к председателям легитимных многодомовых товариществ собственников жилья или кооперативов. Председатель правления товарищества или кооператива является выборным лицом и может быть по решению правления, а в предусмотренных уставом ТСЖ или кооператива случаях по решению общего собрания членов ТСЖ переизбран. Дисквалификация председателя правления ТСЖ или кооператива не должна приводить к аннулированию лицензии, выданной товариществу или кооперативу как юридическому лицу. Данная норма может быть на практике использована для отстранения товариществ и кооперативов от управления многоквартирным домом вопреки желаниям собственников помещений (членов данных организаций). Целесообразнее предусмотреть в законопроекте

требование о наличии в ТСЖ или кооперативе (в составе правления или в штате) лица, в том числе привлекаемого по трудовому договору, имеющего необходимый квалификационный аттестат.

2.6. В случае приостановления действия лицензии или аннулирования лицензии Законопроект предусматривает необходимость переизбрания на общем собрании членов товарищества или кооператива председателя правления товарищества или председателя правления жилищного кооператива в течение десяти рабочих дней со дня направления информации, предусмотренной частью 5 статьи 198 Жилищного кодекса Российской Федерации (ссылка является ошибочной). Предусмотренный срок абсолютно нереален, не учитывает порядка проведения общего собрания членов товарищества в соответствии с частью 146 Жилищного кодекса. Кроме того, избрание председателя правления общим собранием членов ТСЖ или жилищного кооператива должно быть предусмотрено в уставе ТСЖ или жилищного кооператива. А в общем случае избрание председателя правления ТСЖ или жилищного кооператива осуществляется правлением ТСЖ или жилищного кооператива из числа членов правления.

2.7. Нелегитимно созданные в некоторых городах Российской Федерации (в частности, в Оренбурге, Саратове, Белгороде) многодомовые товарищества собственников жилья, управляющие десятками и сотнями домов, образованы на базе жилищно-эксплуатационных организаций. Главным формальным проявлением их нелегитимности является отсутствие единой (общей) границы земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, управляемые такими товариществами собственников жилья (нарушены требования части 2 статьи 136 Жилищного кодекса Российской Федерации). Такие дома разбросаны по всему городу. Эти ТСЖ не имеют ничего общего с сущностью ТСЖ, заложенной в Жилищный кодекс Российской Федерации. Общие собрания членов ТСЖ в таких товариществах на практике не проводятся, члены правлений и их председатели не имеют прямого общения со всеми членами ТСЖ, контроль со стороны ревизионных комиссий и членов ТСЖ носит формальный характер. У органов государственного жилищного надзора субъектов Российской Федерации есть все возможности выявить и пресечь такие нарушения. Но они этого не делают. Однако, легализация законопроектом таких многодомовых «ТСЖ» путем их признания как субъектов лицензирования вместо установления порядка и срока их поэтапной реорганизации (разделения на ТСЖ «на один дом» или на несколько домов на смежных земельных участках, на которых расположены многоквартирные дома, в пределах одного квартала) или ликвидации и проведения органами местного самоуправления открытых конкурсов по выбору управляющих организаций – представляется неверным. При этом страдают легитимные многодомовые товарищества собственников жилья, управляющие несколькими (двумя – тремя – четырьмя) многоквартирными домами, расположенными в пределах одного квартала (микрорайона), когда земельные участки, на которых расположены такие дома, имеют общую границу без какого-либо разрыва.

3. Введение законопроектом лицензирования осуществляется в условиях отсутствия четких регламентных требований к состоянию многоквартирных домов и порядку устранения выявляемых отклонений от обязательных требований . В настоящее время в соответствии с частями 2^2 и 2^3 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации нормативные требования к состоянию многоквартирного дома и результатам

выполняемых услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме установлены частью 1 статьи 6 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491. Причем часть 1 статьи 6 указанного Технического регламент лишь содержит поручение Правительству Российской Федерации утвердить «перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований настоящего Федерального закона». В составе такого перечня нет Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170. А именно этими правилами и нормами неправомерно пользуются должностные лица органов государственного жилищного надзора при выявлении нарушений и выдаче предписаний. Данные правила и нормы являются актом федерального органа исполнительной власти, а Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» установил, что «федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера». Принятый недавно минимальный перечень услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме (утвержден постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 290), содержит требование к исполнителям - лицам, управляющим многоквартирным домом, при выявлении некоторых отклонений от нормативных требований несущих конструкций (в частности, фундамента), внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения, лифтового оборудования, крыши – устранить выявленные недостатки. По смыслу этого минимального перечня такое устранение должно быть осуществлено самостоятельно лицом, управляющим многоквартирным домом, и в минимально необходимые сроки. Эти положения противоречат положениям раздела IX Жилищного кодекса Российской Федерации «Организация проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах», который устанавливает порядок проведения капитального ремонта многоквартирных домов в сроки, предусмотренные региональной программой, при реализации способа формирования фонда капитального ремонта на счете (счетах) регионального оператора - таким оператором, а не лицом, управляющим многоквартирным домом и т.д. Такое противоречие при любом действии в соответствии с предложениями законопроекта лица, управляющего многоквартирным домом, делает это лицо нарушителем лицензионных требований (и при инициирования капитального ремонта в соответствии с требованиями раздела IX Жилищного кодекса, и при проведении капитального ремонта соответствующего элемента общего имущества самостоятельно).

Из этого следует, что необходимо признать утратившими силу Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, и принять на уровне Правительства РФ технический регламент о безопасности многоквартирных домов и вносить серьезные поправки в постановление Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 290. До этого введение лицензирования невозможно, так как критерии оценки правомерности и добросовестности деятельности лицензиатов фактически отсутствуют. Отсутствие четких технических требований к состоянию многоквартирных домов приведет к субъективизму должностных лиц органов государственного жилищного надзора (лицензирующего органа), росту коррупции, переделу рынка управления домами при использовании приостановки и

аннулирования лицензий, неоправданным расходам управляющих организаций на выполнение незаконных предписаний и уплате штрафов (вместо направления средств на содержание и ремонт общего имущества).

4. Введение лицензирования приведет к массовым отказам управляющих организаций от управления старыми многоквартирными домами. При возникновении у управляющих организаций риска лишения лицензии за ненадлежащее состояние многоквартирного дома они будут в массовом порядке отказываться от управления изношенными многоквартирными домами. Это связано с тем, что на практике управляющие организации соглашаются брать такие дома в управление по договоренности с органами местного самоуправления что при «разделе» территории города им будут также «выделены» многоквартирные дома новые, имеющие незначительный и средний износ. При такой нерыночной «организации» управления многоквартирными домами управляющие организации получают возможность [нелегитимно] осуществлять содержание и ремонт общего имущества собственников помещений в одних домах за счет средств собственников в других домах. С учетом того, что возникает возможность аннулирования лицензии при исключении из приложения к лицензии конкретной управляющей организации 15 и более процентов от общего числа многоквартирных домов за год, предшествующий дате обращения в суд (а это с большой вероятностью будут в первую очередь как раз изношенные дома, требующие больших затрат на содержание и ремонт), а также вероятностью, что и в части мало изношенных домов будут неисполненные предписания от органов государственного жилищного надзора – управляющие организации различными способами постараются «сбросить» изношенные дома до получения лицензии. Это породит необходимость проведения органами местного самоуправления открытых конкурсов по отбору управляющей организации для управления такими старыми домами. Но претендентов без предложения адекватной (в данном случае - высокой) платы за содержание и ремонт общего имущества в таких домах, скорее всего, не окажется. Решение этой проблемы за счет МУПов породит двойные стандарты, которые не удастся замаскировать, и потребует значительных бюджетных расходов для компенсации расходов МУПов по дорогостоящему содержанию многоквартирных домов с высоким износом.

5. Законопроект не может приниматься без устранения дефектов проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом. Законопроект предусматривает замену управляющих организаций, у которых приостанавливается или аннулируется лицензия, в рамках проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2006 г. № 75. Однако в связи с внесенными в эти Правила изменениями (ошибочно упразднен дополнительный перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме в связи с установлением Минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденного постановлением Правительства РФ от 3 апреля 2013 г. № 290) определение победителя такого конкурса стало невозможным. Все открытые конкурсы по указанным Правилам проводятся органами местного

самоуправления с нарушением законодательства, а их результаты априори неправомерны. Министерство регионального развития Российской Федерации и Министерство строительства и ЖКХ получают много запросов - как правомерно провести открытые конкурсы по отбору управляющих организаций в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2006 г. № 75. Без срочного внесения необходимых изменений в указанные Правила положения законопроекта о лицензировании, содержащие необходимость проведения таких конкурсов, не будут применяться правомерно, что приведет к победе в конкурсах не управляющих организаций, способных предложить более качественный уровень управления, а аффилированных организаций или мошенников.

6. Законопроект не содержит особенностей регулирования прекращения действия лицензии управляющей организации, с которой заключен договор управления многоквартирным домом товариществом собственников жилья, жилищным или иным специализированным потребительским кооперативом. Кроме того, законопроектом не учитывается необходимость расторжения договоров поставки коммунальных ресурсов, заключенных управляющей организацией, действие лицензии которой прекращается.

Выводы:

Приведенные в настоящем заключении аргументы приводят к выводу о полной содержательной несостоятельности предлагаемого законопроекта о лицензировании в сфере управления многоквартирными домами. Законопроект не решит продекларированных авторами задач, усугубит имеющиеся проблемы и надолго отложит их решение.

Предложения:

1) Для решения проблем, связанных с повышением ответственности, в том числе и финансовой, управляющих организаций, предлагается реализовать предложения, сформированные в пункте 7 раздела I настоящего заключения. При этом следует понимать, что их реализация неизбежно приведет к повышению стоимости жилищных услуг практически во всех регионах России. Но, тем не менее, это действие представляется оправданным с социально-экономической точки зрения. Оно оздоровит финансовую ситуацию в секторе ЖКХ, будет способствовать росту профессиональной ответственности управляющих недвижимостью, а в недалеком будущем будет способствовать снижению размеров коммунальных платежей за счет рационального потребления ресурсов (в первую очередь, - тепловой энергии) управляющими компаниями в интересах населения.

2) Законопроект готовился в закрытом режиме. Принципиальные решения по концепции законопроекта принимались без широкого обсуждения. Считаем, что до рассмотрения в Государственной Думе законопроект целесообразно сначала публично обсудить в течение достаточно продолжительного времени для того, чтобы учесть позиции не только чиновников, но представителей управляющих организаций и их объединений, представителей товариществ собственников жилья, жилищных или иных специализированных потребительских кооперативов и их объединений, а также независимых экспертов.