

**Рекомендации  
парламентских слушаний по теме:  
«О лицензировании деятельности по управлению многоквартирными  
домами»**

**3 марта 2014 года**

**Организатор:  
Комитет Государственной Думы по жилищной политике и  
жилищно-коммунальному хозяйству**

Участники парламентских слушаний, обсудив проблемы, возникающие в сфере управления многоквартирными домами, а также 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), отмечают острую необходимость совершенствования регулирования деятельности в сфере управления многоквартирными домами.

До введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации действовала государственная система управления многоквартирными домами, при которой собственники квартир – физические лица были фактически отстранены от участия в управлении своим недвижимым имуществом. С введением в действие Жилищного кодекса Российской Федерации вся полнота ответственности за управление, содержание многоквартирных домов была передана собственникам помещений в таких домах, созданы условия для перехода к рыночным отношениям в сфере управления многоквартирными домами, формирования конкурентной среды.

Собственники самостоятельно определяют наиболее оптимальный способ управления своим имуществом, отвечающий потребностям лиц, проживающих в таких домах, и обеспечивающий надлежащее содержание общего имущества в многоквартирных домах. При этом предпочтительно

собственниками выбирается управление многоквартирным домом управляющей организацией.

Так, в управлении управляющих организаций находится **78,2%** многоквартирных домов, в управлении ТСЖ, ЖК – **9,6%** многоквартирных домов, **12,2%** - способ управления не выбран.

Вместе с тем сложившаяся в настоящее время система управления многоквартирными домами демонстрирует наличие серьезных проблем.

К основным проблемам следует отнести: состояние жилищного фонда, отсутствие квалифицированных кадров, конфликт интересов граждан в одном многоквартирном доме, возникающий из-за резкого различия в уровне дохода, различных оснований возникновения права собственности (приватизация, купля-продажа, наем), банкротство управляющих организаций, ТСЖ в результате действий ресурсоснабжающих организаций. И если решение одних проблем может быть осуществлено исключительно путем законодательного урегулирования отношений (так, например, одним из законодательных решений проблемы состояния жилищного фонда является дополнение Жилищного кодекса Российской Федерации положениями об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах), то другие проблемы являются следствием неправильного правоприменения в результате искаженного понимания правовых норм жилищного законодательства Российской Федерации либо наличия конфликта между жителями дома.

Немаловажными проблемами являются нарушения управляющими организациями обязательных требований жилищного законодательства Российской Федерации. Данная проблема решается путем использования существующих правовых инструментов воздействия на управляющие организации. В частности, органами государственного жилищного надзора активно фиксируются нарушения управляющих организаций. Так, в 2013 году органами государственного жилищного надзора проведено **240202** проверки, из которых **4928** носили плановый характер, а **163870** – по

обращению граждан; выдано **176913** предписаний, из которых **16008** выданы повторно. По результатам данной работы устранено **463702** нарушения, передано дел в суд – **19463**.

Помимо проводимых органами государственного жилищного надзора надзорных полномочий контроль за деятельностью управляющих организаций, ТСЖ, ЖК осуществляет ряд других органов (Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Федеральная антимонопольная служба и т.д.), что повышает административное влияние на сферу управления многоквартирными домами.

Вместе с тем следует иметь в виду, что рост нарушений управляющими организациями связан не только с недобросовестным выполнением ими своих обязательств, но и с состоянием жилищного фонда, износ которого растет быстрее, нежели растут расходы на его содержание.

Ситуация, сложившаяся на рынке управления жильем и в жилищно-коммунальном хозяйстве в целом, обостряется все сильнее. Кризисные явления в отрасли нарастают и превращаются в один из основных факторов роста социальной напряженности в стране и угрожают нормальному функционированию основных механизмов жизнеобеспечения граждан. 57% от общего количества поступивших обращений в органы государственной власти относятся к вопросам ЖКХ. При этом основная тематика этих обращений – оплата жилищно-коммунальных услуг и деятельность управляющих организаций.

С учетом большого ряда нерешенных проблем в сфере управления многоквартирными домами, участники парламентских слушаний отмечают необходимость наведения порядка в данной сфере.

При этом участниками предлагается следующее решение вопроса:

1.1. Введение финансовой ответственности управляющих организаций, в том числе путем страхования гражданской ответственности управляющих организаций либо предоставления банковской гарантии. При этом наличие договора страхования либо банковской гарантии должно являться существенным условием договора управления многоквартирным домом.

1.2. Введение обязательной профессиональной подготовки и повышения квалификации работников управляющих организаций.

2. Развитие института добровольного саморегулирования.

3. Переход к государственному регулированию деятельности по управлению многоквартирными домами в форме лицензирования.

Наиболее обсуждаемым в настоящее время является вопрос введения лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами.

В зарубежных странах данный вид деятельности не лицензируется. Качество профессиональной деятельности, как правило, обеспечивается самим профессиональным сообществом через разработку и добровольное следование стандартам и правилам деятельности, распространение лучших практик ассоциациями профессиональных организаций. В Российской Федерации также участниками рынка самостоятельно на добровольной основе осуществляется формирование системы саморегулирования в сфере управления многоквартирными домами, которые могут на добровольной основе осуществлять допуск на рынок управления недвижимым имуществом. Однако, переход к добровольному саморегулированию пока не стал массовым. С введением лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами институт добровольного саморегулирования станет избыточным.

Следует учитывать, что деятельность по управлению многоквартирными домами в Российской Федерации никогда не подлежала лицензированию.

Исходя из общих принципов и целей государственного регулирования в форме лицензирования, лицензированию подлежат те виды деятельности, которые тесно взаимосвязаны с реализацией общественных публичных интересов и без установления государственного контроля не могут осуществляться, не создавая угрозы для людей, окружающей среды, обороны и безопасности государства. Именно поэтому представляется важным

определить степень общественной опасности деятельности для принятия решения о ее лицензировании.

Сама деятельность по управлению многоквартирными домами направлена на обеспечение надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, предоставления коммунальных услуг и не связана с выполнением работ, которые могут повлечь за собой причинение вреда жизни или здоровью граждан. Под обеспечением надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме можно понимать как заключение договоров подряда с лицами, выполняющими соответствующие виды работ (например, обслуживание лифтов, вывоз бытовых отходов и т.д.), так и самостоятельное выполнение таких работ.

Существуют виды работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме, сопряженные с возможностью нанесения ущерба жизни и здоровью, а также имуществу проживающих в таких домах граждан. Однако, на сегодняшний день выполнение таких видов работ и так предусматривает получение соответствующих специальных разрешений.

Также следует учитывать, что организации, которые не заключают договоры управления многоквартирным домом, а обслуживают или ремонтируют многоквартирный дом, работают, как правило, на простых договорах подряда. Их задача – сделать только то, что заказал заказчик. Заказчиком работ таких подрядных организаций в зависимости от выбранного способа управления могут быть общее собрание собственников, ТСЖ или управляющая организация. Жилищные организации, работающие по договору обслуживания (по договору подряда), по закону не несут ответственности за состояние дома (ч. 2<sup>1</sup> ст. 161 Жилищного кодекса). Эта ответственность остается за собственниками помещений в многоквартирном доме или за управляющей организацией. Такие организации отвечают только за результат выполнения заказанных работ, но не за то, что перечень, объемы и сроки выполнения таких работ должны быть иными. В связи с этим

лицензирование организаций, обеспечивающих содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме без заключения договора управления, представляется излишним.

Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами будет способствовать преобладанию административных методов хозяйствования, препятствуя развитию конкурентных отношений и фактически монополизировав данный вид деятельности. Органами прокуратуры выявляются факты участия чиновников в деятельности управляющих организаций через аффилированных с ними лиц. Это создает серьезные препятствия для доступа на рынок управления недвижимостью конкурентов, не участвующих в коррупционных схемах. Являясь труднопроходимым административным барьером, лицензирование способно наиболее простым способом (отказ в выдаче лицензии, приостановление, аннулирование лицензии) не допустить или прекратить деятельность управляющей организации.

Путем введения лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами не решается проблема наличия квалифицированных кадров управляющих организаций, так как квалификационный экзамен в отсутствие системы подготовки кадров носит субъективный характер.

Также лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами препятствует реализации прав собственников помещений в таких домах на свободное управление своим недвижимым имуществом, так как при аннулировании лицензии деятельность по управлению многоквартирными домами прекращается независимо от воли собственников помещений в таком доме, что приводит к ограничению свободы договора.

Включение требования о наличии лицензии для товариществ собственников жилья, созданных в нескольких многоквартирных домах, противоречит нормам гражданского законодательства, создает

неопределенность применения правовых норм, самовольно изменяет организационную основу юридического лица (товарищество собственников жилья приравнивается к управляющей организации).

Следует отметить, что пункт 1 части 2 статьи 136 Жилищного кодекса Российской Федерации (до внесения в него изменений Федеральным законом от 4 июня 2011 года № 123-ФЗ) предусматривал ограничения по созданию товарищества собственников жилья в нескольких многоквартирных домах. Такие ограничения были связаны с наличием общего земельного участка, на котором расположены многоквартирные дома, или граничащими земельными участками, а также иного общего имущества (инженерные коммуникации). При этом общее имущество должно было предназначаться для обслуживания исключительно этих домов.

Очевидно, что товарищества, создаваемые при объединении многоквартирных домов, расположенных на неграничащих земельных участках, не отвечают указанным требованиям. И, как следствие, их деятельность противоречит целям создания товарищества собственников жилья, установленным частью 1 статьи 135 Жилищного кодекса Российской Федерации (в части совместного управления принадлежащим собственникам имуществом).

В соответствии с частью 2 статьи 61 Гражданского кодекса Российской Федерации такие товарищества подлежат ликвидации по двум основаниям: в связи с допущенными при их создании грубыми нарушениями закона, и систематическим осуществлением ими деятельности, противоречащей уставным целям.

Одной из основных задач Федерального закона от 4 июня 2011 года № 123-ФЗ является наведение порядка в сфере незаконного управления многоквартирными домами посредством создания указанных выше товариществ, для решения которой органы государственного жилищного надзора были наделены полномочиями по обращению в суд с заявлениями о ликвидации таких товариществ.

Таким образом, решение вопроса с «незаконными многоквартирными товариществами собственников жилья» лежит на органах государственного жилищного надзора в субъектах Российской Федерации, которые обязаны ликвидировать такие товарищества по суду.

Лицензирование решает совершенно иную задачу – увеличение административных расходов управляющих организаций, неадекватно большие штрафы, которые будут уплачиваться за счет средств на содержание и ремонт общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах и взносов членов товариществ собственников жилья и жилищных кооперативов. Это неминуемо приведет к росту стоимости жилищных услуг без увеличения фактического объема средств, направляемых на содержание и модернизацию многоквартирных домов, а также ограничит волеизъявление собственников помещений в таких домах в выборе способа управления и в самом процессе управления.

В настоящее время депутатами Государственной Думы внесен проект федерального закона № 448902-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – законопроект), которым определяется переход к государственному регулированию деятельности по управлению многоквартирными домами.

В предложенной редакции законопроекта предусматривается:

1) требование о наличии лицензии у лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирным домом, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, а у лиц, на которых уставом или иными документами лицензиата возложена ответственность за соблюдение требований к обеспечению надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме – квалификационного аттестата;

2) установление полномочий по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами, а именно:



- органы государственной власти Российской Федерации определяют порядок лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами, лицензионные требования к деятельности по управлению многоквартирными домами, порядок выдачи, ведения реестра и аннулирования квалификационных аттестатов;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют лицензирование деятельности по управлению многоквартирным домом, деятельности по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме;

3) создание и ведение органами государственной власти Российской Федерации сводного федерального реестра лицензий и реестра дисквалифицированных лиц;

4) установление новых видов административной ответственности за нарушение требований законодательства Российской Федерации в сфере управления многоквартирными домами;

5) установление срока, до которого все лица, осуществляющие деятельность по управлению многоквартирными домами должны получить лицензию и квалификационный аттестат - 1 мая 2015 года;

Обсудив вопрос перехода к государственному регулированию системы управления многоквартирными домами в форме лицензирования, участники парламентских слушаний обращают внимание на ряд проблем, выявленных в ходе обсуждения:

1. Определяя понятие деятельности по управлению многоквартирными домами, законопроектом не разграничиваются правоотношения, возникающие при осуществлении «управленческой деятельности» и «подрядной деятельности». Вместе с тем договор управления многоквартирным домом и договор оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме имеют различную правовую конструкцию (по возникновению, содержанию и объему обязательств, по наступлению ответственности). В частности, лица,

осуществляющие свою деятельность по договору оказания услуг и (или) выполнения работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, отвечают за выполнение своих обязательств в соответствии с таким договором. То есть требование от них оказания услуг и (или) выполнения работ сверх перечня, объемов и качества, установленных указанным договором, неправомерно. Лица, осуществляющие свою деятельность по договору управления многоквартирным домом, отвечают за обеспечение надлежащего содержания и ремонта общего имущества в многоквартирном доме независимо от установленного в таком договоре перечня, объемов и качества оказания услуг и (или) выполнения работ.

2. В законопроекте имеется внутреннее противоречие в отношении лицензирования деятельности товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива по управлению многоквартирным домом.

Так, исходя из анализа пункта 5 законопроекта и проектируемого пункта 3 части 2 статьи 192 Жилищного кодекса Российской Федерации требование о наличии лицензии у товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива предусматривается независимо от количества управляемых ими домов. В то же время проектируемая часть 4 статьи 192 Жилищного кодекса Российской Федерации наделяет товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, иные специализированные кооперативы, которые созданы в одном многоквартирном доме и осуществляют соответствующий вид деятельности в нем, правом на получение лицензии. То есть установление для товариществ и кооперативов, созданных в одном многоквартирном доме, одновременно и права, и обязанности по осуществлению деятельности по управлению многоквартирным домом на основании лицензии приведет к неоднозначному правоприменению.

Кроме того, проектируемый пункт 3 части 2 статьи 192 Жилищного кодекса Российской Федерации содержит положения, обязывающие

товарищества и кооперативы, получать лицензию и в том случае, когда ими заключен договор управления многоквартирным домом с управляющей организацией, имеющей лицензию, что следует из анализа отсылочной нормы по установлению порядка осуществления товариществом и кооперативом управления многоквартирным домом (часть 2.2 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации).

3. В целом лицензирование деятельности товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов, иных специализированных потребительских кооперативов по управлению многоквартирными домами является избыточным. Это связано с тем, что товарищества, являясь некоммерческими организациями, не осуществляют предпринимательскую деятельность и созданы самими собственниками помещений в многоквартирных домах для совместного управления принадлежащим им недвижимым имуществом. 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 имеет цели извлечения прибыли при получении членских взносов и обязательных платежей от членов товариществ и собственников помещений в многоквартирных домах, не являющихся членами товариществ. Это касается и жилищных кооперативов.

4. При установлении требования к товариществам, созданным в двух и более многоквартирных домах, о наличии лицензии для осуществления деятельности по управлению такими домами законопроектом не учитывается положение части 1 статьи 8 Федерального закона от 4 июня 2011 года № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающее право осуществления дальнейшей деятельности товариществами, созданными при объединении нескольких многоквартирных домов без ограничения по суммарному количеству квартир

в них до вступления в действие указанного Федерального закона. Фактически деятельность таких товариществ идентична деятельности товариществ, созданных в одном многоквартирном доме.

5. 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 товариществ. Так, председатель правления товарищества собственников жилья не является органом управления товарищества, что следует из содержания статьи 144 Жилищного кодекса Российской Федерации. Главная его функция, установленная в статье 149 Жилищного кодекса Российской Федерации, – выполнение решений правления товарищества и общего собрания членов товарищества. При этом предусмотренные законопроектом штрафы для товариществ собственников жилья и должностных лиц товариществ по определенным составам административных правонарушений в размере от 300 до 500 тысяч рублей представляются необоснованными, учитывая, что их уплата станет дополнительным финансовым бременем для собственников помещений в многоквартирных домах как являющихся, так не являющихся членами товариществ.

6. В случае приостановления действия лицензии или аннулирования лицензии законопроект предусматривает необходимость принятия на общем собрании членов товарищества собственников жилья одного из предлагаемых решений.

В частности, предлагается переизбрание на общем собрании членов товарищества или кооператива председателя правления товарищества в течение десяти рабочих дней со дня направления органом государственного жилищного надзора информации о приостановлении действия лицензии или аннулировании лицензии (проектируемый пункт 2 статьи 203 Жилищного кодекса Российской Федерации). Вместе с тем указанный срок не согласуется

со сроками проведения общих собраний членов товарищества, предусмотренными статьей 146 Жилищного кодекса Российской Федерации. В результате чего, в данном случае будет нарушаться порядок проведения общего собрания членов товарищества.

Кроме того, по общему правилу части 3 статьи 147 Жилищного кодекса Российской Федерации избрание председателя правления товарищества собственников жилья осуществляется правлением товарищества. Избрание председателя правления товарищества собственников жилья общим собранием членов товарищества осуществляется только в том случае, если данный вопрос отнесен к компетенции общего собрания уставом товарищества (пункта 3 части 2 статьи 145 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Еще одним из предлагаемых к принятию общим собранием членов товарищества решения в случае приостановления лицензии или аннулировании лицензии является изменение способа управления многоквартирными домами. В этой связи следует отметить, что данное положение не согласуется с пунктом 4 части 2 статьи 44, частью 3 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которым решение данного вопроса входит в компетенцию общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

7. 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 предоставления коммунальных услуг, заключенных управляющей организацией, действие лицензии которой прекращается.

8. Законопроект может способствовать усугублению конфликтных ситуаций между меньшинством и большинством собственников помещений

в многоквартирном доме. Это связано с тем, что меньшинство собственников получает инструмент влияния на решения большинства собственников, выбравших конкретную управляющую организацию, а именно выездные внеплановые проверки по заявлениям граждан без согласования с органами прокуратуры, что в конечном счете повлияет на ухудшение качества содержания общего имущества в многоквартирном доме.

9. Введение лицензирования приведет к массовым отказам управляющих организаций от управления многоквартирными домами с повышенным физическим износом.

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 малоизношенных домов будут неисполненные предписания от органов государственного жилищного надзора – управляющие организации будут отказываться от управления такими домами. Учитывая, что собственникам помещений в таких домах будет весьма проблематично выбрать управляющую организацию, возникнет необходимость в проведении органами местного самоуправления открытых конкурсов по отбору управляющей организации. 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 государственных учреждений потребует значительных бюджетных средств для компенсации расходов данных учреждений по дорогостоящему содержанию многоквартирных домов с повышенным физическим износом.

10. Устанавливая дополнительные лицензионные требования к деятельности по управлению многоквартирными домами, законопроектом не определяются основные лицензионные требования к деятельности по

управлению многоквартирными домами (проектируемая статья 193 Жилищного кодекса Российской Федерации).

11. Законопроектом предлагается указывать в приложении к лицензии адреса многоквартирных домов, в отношении которых осуществляется деятельность по управлению многоквартирными домами. Вместе с тем по общему правилу законодательства Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности лицензированию подлежит вид деятельности, а не объект, на который направлена данная деятельность.

12. Законопроект, устанавливая дополнительные основания для отказа соискателю лицензии в предоставлении лицензии, не предусматривает основные условия для такого отказа (проектируемая часть 2 статьи 195 Жилищного кодекса Российской Федерации).

13. Наделение органа местного самоуправления полномочием по проведению общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме для решения вопроса о выборе способа управления таким многоквартирным домом при аннулировании, прекращении, приостановлении лицензии является необоснованным в том случае, когда в доме отсутствует муниципальная собственность. Кроме того, установленный срок проведения такого собрания (10 дней со дня получения уведомления об аннулировании, прекращении приостановлении лицензии) не будет способствовать принятию собственниками соответствующего решения ввиду отсутствия времени на подготовительные мероприятия, включающие в себя подбор управляющей организации, обсуждение с ней условий договора управления многоквартирным домом, уведомление собственников помещений в многоквартирном доме о проведении общего собрания и т.д. Одновременно с этим нарушается порядок проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, предусмотренный статьей 45 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которой 10 дней отводится только на уведомление собственников помещений в многоквартирном доме о проведении общего собрания.

Также представляются необоснованными сроки реализации (3 дня со дня проведения общего собрания) собственниками помещений в многоквартирном доме выбранного способа управления таким многоквартирным домом с учетом того, что под реализацией понимается заключение собственниками помещений в данном доме, обладающими более чем пятьюдесятью процентами голосов от общего числа голосов собственников помещений в данном доме, договора управления. Таким образом, в многоэтажных домах с большим количеством собственников практическая реализация проектируемой нормы неосуществима.

Это в итоге приводит к необходимости проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации и снижает роль собственников в процессе управления своим недвижимым имуществом.

14. Лицензирование не является предметом регулирования жилищного законодательства Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации:**

1. Провести анализ обозначенных в ходе обсуждения проблем и оценку правовых последствий, связанных с принятием законопроекта.

2. Разработать правовые механизмы, направленные на организацию непрерывного процесса управления многоквартирными домами с повышенным износом и исключаящие повышения размера платы за содержание и ремонт общего имущества в таких многоквартирных домах.

3. Исключить требование о наличии лицензии у товариществ собственников жилья, жилищных кооперативов, иных специализированных потребительских кооперативов, созданных в соответствии с гражданским и жилищным законодательством Российской Федерации для управления многоквартирными домами.