

19.05.2015 | Представитель «АКАТО» озвучил позицию по лицензированию

19 мая 2015 года в Общественной Палате Российской Федерации состоялось совещание на тему «Актуальные проблемы лицензирования управляющих организаций», в числе прочих выступающих с докладом выступил представитель «АКАТО» Дмитрий Нифонтов. На совещании доклад был озвучен лишь частично, ниже опубликована полная версия доклада.

Как и прогнозировали многие противники лицензирования ЖКХ, процесс лицензирования вовсе не стал инструментом «очистки» рынка от недобросовестных участников. Лицензирование лишь создало дополнительный механизм давления на управляющие организации, но никак не механизм контроля.

Хочу обсудить некоторые проблемы, которые, на мой взгляд, имеют место быть в ЖКХ России в связи с начавшимся процессом лицензирования деятельности по управлению МКД.

Начну рассуждения с оценки некоторых положений федерального закона от 21 июля 2014 года N255-ФЗ, с которого, собственно, и начался процесс лицензирования.

Прежде всего, обратим внимание на предельный срок, до которого деятельность по управлению МКД без лицензии разрешена, а после которого, соответственно, запрещена.

Пункт 1 ст.7 Закона 255-ФЗ устанавливает, что деятельность по управлению МКД без лицензии с 01 мая 2015 года запрещена. Норма является императивной, подлежит безусловному исполнению. Кроме того, в Кодекс об административных правонарушениях внесены изменения, согласно которым за деятельность по управлению МКД без лицензии предусмотрены значительные штрафы – от 50 тысяч на должностных лиц, от 150 – на юридических лиц.

При этом если УО либо не захотела, либо не смогла получить лицензию на 01 мая 2015 года, механизм избежать такой УО наказания совершенно не определен. Законом

установлено, что если на 1 апреля 2015 года УО не подала заявление на выдачу лицензии, или ей отказано в выдаче лицензии, орган местного самоуправления в течение 15 дней организует собрание собственников, а в случае если собственники на собрании не примут решения о смене УО или собрание не состоится, ОМС объявляет конкурс, который должен быть проведен в течение месяца. В течение 10 дней после проведения конкурса ОМС уведомляет собственников о результатах такого конкурса.

Разумеется, УО, которая ранее управляла домом, не имеет права просто «бросить» этот дом, она обязана управлять домом до выбора новой УО! То есть ранее действующая УО должна управлять домом как минимум до конца мая – и это в лучшем случае! И вопрос, имеет ли право ГЖИ в течение этого периода штрафовать эту самую УО, остается открытым.

Тут же необходимо обратить внимание на следующий момент: если УО на момент 1 апреля подала заявление на выдачу лицензии, а, например, 10 апреля получила отказ в выдаче этой лицензии, и на 1 мая лицензии не имеет, то в этом случае механизм смены УО не определен вообще! Поскольку на 1 апреля заявление на выдачу лицензии рассматривалось в ГЖИ, ОМС уже не несет обязанности по проведению конкурса!

Между тем, даже если на ОМС возложена обязанность по проведению конкурса, никакой ответственности за уклонение от этой обязанности не предусмотрено. Единственная ответственность, на которую указывает законодательство – это то, что любой житель МКД имеет право обратиться в суд с требованием обязать ОМС провести конкурс. Абсолютно бессмысленная норма, поскольку у нас и так любое лицо вправе обратиться в суд с требованием возложить некие обязанности на любое другое лицо. Обращение в суд еще не означает принятие судебного решения, кроме того, реализовать судебное решение о понуждении провести конкурс представляется затруднительным, особенно в случае уклонения ОМС от исполнения такого решения.

Отсутствие у УО лицензии вовсе не означает, что эта УО недобросовестна. Возможно, эта организация просто не хочет больше управлять МКД, либо должностное лицо этой организации не смогло сдать экзамен, либо эта УО не полностью раскрыла информацию. То есть факт неполучения лицензии вовсе не свидетельствует о недобросовестности УО, о ее воровстве и жульничестве. Она может прекрасно управлять домами, не иметь задолженности, быть любимой и почитаемой жильцами, но при этом не иметь сведений о каких-то никому не нужных технических характеристиках, подлежащих раскрытию. Не будем перечислять все возможные причины, присутствующим они прекрасно известны.

Хочу обратить внимание на следующее обстоятельство: существует мнение, что если УО на 1 мая не имеет лицензии, то орган местного самоуправления якобы может отстранить такую УО от управления МКД и назначить некую другую УО до проведения конкурса. Во-первых, надо отметить, что мало у каких муниципалитетов существует некая

«запасная» УО, и маловероятно, чтобы муниципалитет смог управлять МКД самостоятельно. Особенно актуально это утверждение для малых муниципальных образований, для сельских и городских поселений с численностью населения до 20-30 тысяч человек. В таких поселениях обычно существует лишь одна УО, и только специалисты этой УО способны управлять МКД, других специалистов попросту нет. И таких поселений в России огромное множество.

Во-вторых, мнение о возможности смены УО по воле муниципалитета или ГЖИ в корне не верно, поскольку такая процедура не предусмотрена действующим законодательством. **УО должна исполнять свои обязанности по Договору управления, и только признание такого договора недействительным может являться причиной отстранения УО от управления МКД.** Как известно, признать договор недействительным может только суд, но ни в коем случае не орган местного самоуправления и не ГЖИ. Особо обращаю внимание присутствующих, что основанием для деятельности УО по управлению МКД является Договор управления, и пока он действует, организация не просто имеет право, а обязана управлять МКД, независимо от наличия/отсутствия у нее лицензии.

Это положение действительно не только в случае отказа в выдаче лицензии, но и в случае аннулирования/отзыва ранее полученной лицензии.

Кроме того, что касается сроков 1 апреля и 1 мая, необходимо отметить следующее – если даже УО подала заявление на выдачу лицензии, например, 2 апреля, и получила эту лицензию до 1 мая, она все равно утрачивает право управлять МКД, поскольку уже 1 апреля запускается механизм проведения конкурса.

И вот тут есть ряд интересных примеров, когда УО не смогли вовремя (то есть до 1 апреля) подать заявление на выдачу лицензии, поскольку на эту дату руководителю попросту не выдали аттестат. Это происходило во многих регионах РФ, и причины – в ненадлежащем исполнении или неисполнении лицензирующими органами своих обязанностей. В подавляющем числе регионов слишком поздно создавались Лицензионные комиссии, графики приема экзаменов составлялись так, что не то, что пересдать экзамен, а сдать его хотя бы один раз, до 1 апреля не везде было возможно. Изготавливались квалификационные аттестаты с нарушением сроков – они могли делаться и месяц, и два.

И, разумеется, как и опасались многие эксперты, процесс сразу «оброс» коррупционерами. Управляющим организациям ряда субъектов РФ предлагались неофициальные услуги неких чиновников по получению лицензии. «Цена вопроса» колеблется от нескольких десятков до нескольких сотен тысяч рублей. Это **первое негативное последствие лицензирования.**

Далее необходимо обратить внимание на следующий момент: основной причиной отказа в выдаче лицензии во всех регионах РФ является несоответствие раскрываемой УО информации утвержденному Правительством РФ Стандарту раскрытия. Необходимо особо отметить, что установлено требование раскрыть информацию, но требований к достоверности раскрытой информации не предъявляется! Этот факт повлек за собой массовую фальсификацию раскрываемых сведений - однозначно можно утверждать, что подавляющее число УО разместили на интернет-сайтах либо частично, либо полностью недостоверную информацию.

Что немаловажно, именно это лицензионное требование не предъявляется к тем организациям, которые на момент подачи заявления о выдаче лицензии, домами не управляли. Таким образом, организации, не осуществляющие деятельности по управлению МКД, оказались в более выигрышном положении по отношению к тем, кто такую деятельность осуществляет.

Одним из последствий является создание ряда компаний, которые созданы непосредственно перед «крайним сроком», после которого деятельность без лицензии запрещена. Эти компании без особого труда получили лицензии, поскольку самое трудноисполнимое требование, а именно – соответствие Стандарту раскрытия информации – к ним не предъявлялось! Сейчас можно однозначно утверждать, что подавляющая часть таких компаний либо создана мошенниками – теми организациями, которые не соблюдают лицензионных требований, и для уклонения от их соблюдения создали другие юридические лица – было, например ООО «Жилфонд», создали ООО «Управдом». «Жилфонд» управлял домами и никогда не раскрывал информацию, поэтому даже заявление на получение лицензии не подавал, а «Управдом» никогда домами не управлял, да и не существовал ранее, а тут «неожиданно» создан, получил лицензию, и готов к управлению МКД. При этом и учредитель, и весь штат работников в «Управдоме» по странному стечению обстоятельств идентичен «Жилфонду». И «приятный» для учредителей и того, и другого предприятий «бонус» - все долги перед РСО и подрядчиками останутся «висеть» на «Жилфонде», потерявшем право управления МКД и никакого имущества не имеющем, а «Управдом» начнет «с чистого листа».

Подавляющее большинство таких «клонов» создано при участии как раз органов местного самоуправления, которые выступают и как собственники муниципального жилищного фонда, и как органы, ответственные за проведение конкурса. Таким образом, вопреки мнению сторонников введения лицензирования, уверявших, что лицензирование позволит «очистить» рынок от недобросовестных участников, эти самые недобросовестные участники как раз-таки легко прошли лицензирование, сменив «вывески» своих компаний.

А вот как раз добросовестные УО, работающие честно, открыто, пусть даже не всегда

достаточно эффективно, те, кто не прибегнул ни к каким махинациям, вынуждены были прикладывать существенные усилия для получения лицензий. Это **второе негативное последствие**.

Третья проблема, порожденная лицензированием – брошенные дома. Как и прогнозировали эксперты, дома, заселенные неплатежеспособными жильцами, дома в плохом техническом состоянии не имеют коммерческой привлекательности для того, чтобы брать их в управление. Такие дома рядом УО не включались в Реестры, некоторые УО, создавшие «клонов» и получившие на этих «клонов» лицензии, исключают из общего перечня ранее управляемых домов убыточные нерентабельные МКД.

Четвертое негативное последствие, неожиданно проявившее себя – попытки мошенничества со стороны жильцов. Лично мне известен такой случай: УО (уже получившая лицензию) предлагает общему собранию собственников помещений провести дополнительный ремонт и выделить на него некие дополнительные средства. Председатель Совета МКД приходит в УО на переговоры, требует смету, после чего заявляет, что сумма должна быть увеличена, объем работ снижен, а работа поручена некому подрядчику, с которым у председателя Совета МКД очень хорошие отношения. В противном случае председатель Совета дома грозит не только отклонить предлагаемые работы на Общем собрании, но и начать жаловаться на неисполнение этих же работ и добиться лишения УО лицензии.

Случай «шантажа» УО со стороны собственников помещений не единичный. Осознав важность лицензирования и относительную простоту лишения УО лицензии, жильцы ряда домов прямо угрожают УО, требуя либо провести какие-то непредусмотренные работы, либо «списать» долги, либо снизить размер оплаты.

В качестве **пятой проблемы лицензирования** необходимо отметить низкую квалификацию (или ее полное отсутствие) некоторых сотрудников Госжилнадзора. До сих пор отсутствуют внятные рекомендации, инструкции, разъяснения порядка проведения лицензионного контроля, прав и обязанностей сотрудников ГЖИ. В результате некоторые ГЖИ действуют не на основании НПА, а на основании собственного мнения, вносит неграмотные, а иногда и попросту глупые представления, порождает необходимость отработки и обжалования необоснованных претензий.

Яркий пример таких действий показывают федеральные органы исполнительной власти.

Вспомним всем известное письмо Минстроя от **24.02.2015 N 4745-АЧ/04 «Об отдельных вопросах, возникающих в связи с реализацией законодательства РФ о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению МКД»**. Письмо подписано заместителем Министра А.Чибисом, который к тому же является Главным государственным жилищным инспектором, и содержит, как указано в самом

письме, «информацию по указанным вопросам».

Письмом разъяснены 5 вопросов, все разъяснения содержат не какой-либо анализ федерального законодательства и выводы из этого анализа, а опираются на очень загадочный аргумент, который дословно звучит следующим образом «**Минстрой России считает...**». Что интересно, суды, рассматривающие споры и анализирующие законодательства полагают неважным, что же считает Минстрой России, письма Минстроя России не являются нормативными правовыми актами. Более того, некоторые мнения Минстроя выглядят крайне некорректно.

Например, в указанном письме Минстрой заявляет, что возложенные на него обязанности по ведению Реестра дисквалифицированных лиц еще им не исполнены вследствие проведения им неких «организационно-технических мероприятий», и предлагает до начала исполнения Минстроем своих обязанностей пользоваться информацией ФНС. Необходимо учесть, что такие обязанности возложены на Минстрой Постановлением Правительства РФ, автором проекта которого являлся как раз Минстрой.

При этом Минстрой полагает нормальным указать, что он свои обязанности по ведению Реестра не исполнил, и в этом нет ничего страшного. Между тем, как ни странно, на ФНС такое письмо, мягко говоря, «не производит впечатления», и во время проведения лицензионного контроля подавляющее число подразделений ФНС не считает нужным направлять по запросам ГЖИ информацию, которой ФНС владеет. Позиция абсолютно правомерная – именно Минстрой, а не ФНС, обязан вести такие Реестры. И что же делать специалистам ГЖИ, когда Главный государственный жилищный инспектор считает вот так, а по закону выходит не так? Вот тут и начинается «самодеятельность» ГЖИ.

Вообще поразительно, что органы власти в ряде случаев не считают себя обязанными исполнять закон. Но при этом требовать исполнять закон от других они готовы всегда.

Давайте представим себе такую ситуацию: инспектор ГЖИ проводит проверку УО и обнаруживает, что информация о ее деятельности не раскрыта на соответствующем интернет-сайте. На резонное замечание инспектора директор УО ответит: «Вы знаете, мы пока информацию не раскрывали, у нас тут проводятся организационно-технические мероприятия. Лично я считаю, что пока что Вы можете воспользоваться информацией на сайте какой-либо другой управляющей компании».

Полагаю, дальнейшее развитие событий для такой УО будет крайне плачевно. Минстрой в аналогичной ситуации ответственности не несет и даже не видит в своих действиях никаких нарушений.

Заострим также внимание на разъясненном указанным письмом вопросе о том, кто же должен быть аттестован в УО для получения лицензии. Абсолютно все правовые акты РФ указывают на то, что это должно быть некое должностное лицо (или лица – по

действующему законодательству РФ их может быть несколько!), на которое уставом или иными документами лицензиата возложена ответственность за соблюдение требований за обеспечение надлежащего содержания общего имущества в МКД. Ни один НПА не устанавливает, что таким должностным лицом должен являться руководитель организации, однако Минстрой России считает, что это должен быть именно руководитель. И вот ГЖИ начинают отказывать в получении лицензий организациям, в которых аттестованы зам.директора, главный инженер или иной специалист. А как уже упоминалось выше, органы власти подавляющего числа субъектов РФ не смогли организовать процесс аттестации своевременно, и времени аттестовать дополнительного сотрудника, пересдать экзамен у большинства УО уже не было. Лично мне известны случаи, когда единственный аттестованный сотрудник независимо от его должности назначался директором предприятия для того, чтобы пройти процедуру лицензирования. Таким образом, ряд компаний, которые хотели действовать абсолютно честно, вынуждены были идти на некие действия, законные юридически, но являющиеся фактически махинациями по своей сути.

Кстати, смещение аттестованного специалиста с поста руководителя и назначение непрошедшего аттестацию руководителя не является основанием для отзыва/аннулирования лицензии. Так что после получения лицензии УО может восстановить сотрудников на ранее занимаемых должностях без особого риска лишения лицензии.

Говоря о разъяснениях федеральных органов исполнительной власти, невозможно не упомянуть о **письме Минкомсвязи России от 26.03.2015 N ME-П25-4860**.

В письме указано, что в срок **до 01 мая 2015 года** организациям, осуществляющим деятельность по управлению многоквартирными домами на основании договора, необходимо **зарегистрироваться** в ГИС ЖКХ. В качестве обоснования своих требований Минкомсвязь РФ ссылается на Федеральный закон от 21 июля 2014 года N209-ФЗ «О ГИС ЖКХ» и на Жилищный кодекс РФ, в частности, на статью 198 ЖК РФ.

Письмо адресовано руководителям организаций, осуществляющим деятельность по управлению МКД, в скобках в качестве таких организаций перечислены «УК, ТСЖ, ЖСК и иные организации».

Ссылка на ст.198 ЖК РФ вроде бы свидетельствует о том, что письмо касается исключительно УО – ведь ст.198 ЖК РФ устанавливает требования к лицензиатам, а лицензироваться в сфере управления МКД обязаны только УО. При чем здесь тогда ТСЖ, ЖСК, ЖК?

Если рассмотреть закон «О ГИС ЖКХ», на который также ссылается Минкомсвязь, то становится очевидно, что с ГИС ЖКХ действительно должны взаимодействовать не

только УО, но и ТСЖ, и ЖСК, и ЖК и множество других организаций, определенных законом как поставщики информации. Зачем тогда ссылка на ст.198 ЖК РФ?

Минкомсвязь России требует зарегистрироваться в ГИС ЖКХ, тогда как законодательство предусматривает размещение информации в ГИС ЖКХ, и не устанавливает отдельных требований именно к регистрации. Это намеренное введение в заблуждение адресатов письма Минкомсвязи? Или очередная «ошибка», допущенная некомпетентным сотрудником?

Анализ законодательства дает однозначный ответ, что срок, с которого поставщики информации обязаны размещать эту самую информацию в ГИС ЖКХ установлен пунктом 4 ст.12 Закона «О ГИС ЖКХ»:

«С 1 июля 2016 года, но не ранее ввода системы в эксплуатацию поставщики информации обязаны размещать в системе информацию, предусмотренную настоящим Федеральным законом. В случае, если законодательством Российской Федерации для поставщиков информации установлен более ранний срок размещения информации в системе, поставщики информации обязаны размещать в системе такую информацию в сроки, установленные законодательством Российской Федерации». А вот этот самый «более ранний срок» установлен **пунктом 5 той же статьи 12 Закона 209-ФЗ, который гласит:** «При заключении субъектом Российской Федерации с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно – правовому регулированию в сфере информационных технологий, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно – правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и оператором системы соглашения об опытной эксплуатации системы на территории субъекта Российской Федерации поставщики информации, осуществляющие деятельность на территории такого субъекта Российской Федерации, за исключением федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, обязаны размещать в системе информацию, подлежащую обязательному размещению в системе в соответствии с настоящим Федеральным законом, по истечении четырех месяцев со дня вступления в силу этого соглашения, но не позднее 1 июля 2016 года

».

Таким образом, УО, ТСЖ, ЖСК и ЖК обязаны размещать информацию в ГИС ЖКХ по истечении четырех месяцев со дня вступления в силу соглашения между Минкомсвязи России, Минстроем России, Почтой России и субъектом РФ, на территории которого осуществляют свою деятельность эти УО, ТСЖ, ЖСК, но в любом случае не позднее 1 июля 2016 года.

При этом немаловажным представляются следующие обстоятельства:

- 1) Орган, заключающий соглашение от имени субъекта РФ, не определен;
- 2) Порядок информирования поставщиков информации о заключении соглашений и их вступлении в силу не определен.

Может быть, все субъекты РФ заключили соглашения, и эти соглашения повсеместно вступили в силу до 1 января 2015 года? Тогда как раз 1 мая истекает срок вступления этих соглашений в силу.

25 марта 2015 года на сайте Минкомсвязи России опубликована цитата замминистра связи о том, что уже 20 субъектов РФ заключили такие соглашения, остальные заключат их до конца года. То есть все-таки не все обязаны размещать информацию в ГИС ЖКХ, а только лишь поставщики информации из 20 субъектов? Да и то неизвестно, с какой даты и неизвестно, какие именно субъекты.

Через какое-то время на сайте ГИС ЖКХ появился Перечень субъектов РФ, заключивших соглашения. По состоянию на 18 мая 2015 года в Перечне указано лишь 19 субъектов РФ, и нет ни одной даты вступления соглашений в силу.

Несмотря на такую путаницу, ссылки на неверные положения законодательства, неправомерные требования Минкомсвязи, многие ГЖИ начали требовать от поставщиков информации размещать информацию в ГИС ЖКХ. Становится очевидно, что никто из требующих вообще не разбирается в законодательстве, не понимает, что он требует и на каком основании. ГЖИ некоторых субъектов РФ обосновывают свои требования как раз письмом Минкомсвязи, даже не обращая внимания что письмо не является нормативным правовым документом, не может устанавливать некие обязанности, и использование его в качестве обоснования требований смехотворно.

Локализуем наши рассуждения о требованиях Минкомсвязи процессом лицензирования. Поскольку раскрытие информации является одним из лицензионных требований, и его выполнение контролируется лицензирующим органом с учетом различного рода разъяснений, которые, как выясняется, могут быть незаконными, представляется

разумным усиливать ответственность власти, которая на сегодняшний день близка к нулю.

Предлагаю вводить ответственность не в виде штрафных санкций, а в виде дисквалификации конкретных должностных лиц.

Не провел глава администрации конкурс по выбору УО, надо дисквалифицировать такого главу года на три. Дал чиновник неверные разъяснения – аналогичное наказание! Он ведь проявил некомпетентность, то есть недостаточную квалификацию, следовательно, подлежит дисквалификации с лишением права занимать определенную должность. Принял инспектор ГЖИ необоснованное решение – дисквалифицировать!

На фоне ужесточения требований к УО, ТСЖ, ЖСК и увеличения размеров их наказаний, полагаю ужесточение требований и наказаний должностных лиц органов госвласти и местного самоуправления не просто разумным, а необходимым.

В целом, резюмируя свою речь о первых итогах лицензирования, хочу выразить следующее мнение:

- 1) Процесс лицензирования никоим образом не способен улучшить ЖКХ России, при этом только начавшись, этот процесс уже породил ряд негативных последствий.
- 2) Выдав лицензию на право управления МКД той или иной организации, государство фактически гарантирует качественную работу этой организации, при этом реально влиять на качество работы государство не может. Полагаю лицензирование ЖКХ даже не бесполезным, а очень даже вредным новшеством, прямо возлагающим ответственность за ЖКХ на государство. Лично мне кажется, что в ближайшие 2-3 года лицензирование будет отменено, поскольку государство само себя лишило возможности «сваливать вину» за ситуацию в ЖКХ на УО, ведь теперь все УО будут действовать с разрешения государства и под его контролем (о чем свидетельствует лицензия), следовательно, вина за весь негатив возлагается именно на государство.
- 3) Полагаю необходимым тщательнее работать над правовыми актами и повышать ответственность не только участников рынка жилищных отношений, но, в первую очередь, усиливать ответственность органов госвласти и местного самоуправления.

Автор: Нифонтов Д.Ю.