

## 26.01.2019 | Мифы ЖКХ: Существует ли трехступенчатая система контроля в ЖКХ России?

Данная публикация входит в цикл статей «Мифы ЖКХ», посвященный развенчанию мифов жилищной сферы. Мифы и мифологии, широко распространенные в ЖКХ России, способствуют росту социальной напряженности, развитию «Концепции вражды» между потребителями и исполнителями коммунальных услуг, что ведет к крайне негативным последствиям в жилищной отрасли. Статьи цикла рекомендуются, в первую очередь, для потребителей жилищно-коммунальных услуг, однако, и специалисты по вопросам ЖКХ могут найти в них что-то полезное. Кроме того, распространение публикаций цикла «Мифы ЖКХ» среди потребителей ЖКУ может способствовать более глубокому пониманию сферы ЖКХ жильцами многоквартирных домов, что ведет к развитию конструктивного взаимодействия между потребителями и исполнителями коммунальных услуг. Полный перечень статей цикла «Мифы ЖКХ» доступен по ссылке >>>

\*\*\*\*\*

Рассмотренный в настоящей публикации миф широко распространился «с легкой руки» авторов издания, озаглавленного «Азбука для потребителей услуг ЖКХ» (далее — «Азбука ЖКХ») и вышедшего в свет в 2015 году. К сожалению, конкретные авторы этого творения пожелали остаться неизвестными. Однако на обложке издания красуются логотипы следующих организаций: Минстрой России, партия «Единая Россия», проект «Школа грамотного потребителя». А на первой странице «Азбуки ЖКХ» имеются фотографии и высказывания трех небезызвестных личностей: Михаил Мень, Андрей Чибис, Александр Сидякин. Конечно, эта информация не позволяет идентифицировать авторов «Азбуки ЖКХ», но вполне дает представление о том, какие организации эти авторы представляют.

**Настоящая статья не ставит целью анализ всей «Азбуки ЖКХ» и всех ее ошибок, в статье рассмотрено лишь одно ложное утверждение «Азбуки ЖКХ», якобы « в России существует трехступенчатая система контроля за работой организаций, предоставляющих жилищные и коммунальные услуги». Приведенное утверждение содержится на странице 8 первого издания «Азбуки ЖКХ» и дублируется в более поздней версии «Азбуки ЖКХ», обозначенной «выпуск 2.0».**

## **Суть лжетеории**

Авторы «Азбуки ЖКХ» (а вслед за ними отдельные СМИ, авторы проектов по жилищному просвещению, общественные активисты и специалисты жилищной сферы) заявляют, что в России существует трехступенчатая система контроля ЖКХ.



В качестве таких «ступеней» указываются:

1. Общественные и различные некоммерческие организации. Например, Советы МКД и иные организации, защищающие права потребителей и осуществляющие общественный контроль.
2. Муниципальный контроль, осуществляемый «районными и городскими администрациями».
3. Государственный жилищный надзор и лицензионный контроль.

На рисунке на странице 9 «Азбуки ЖКХ» наглядно продемонстрированы все три ступени контроля, а именно: 1-я ступень — Совет дома, Общественный контроль, КЗПП; 2-я ступень — Районная администрация, Городская администрация, 3-я ступень — Жилинспекция.

Попробуем разобраться, что же не так в процитированных положениях «Азбуки ЖКХ».

## Вопросы

Для начала озвучим несколько вопросов, возникающих при применении принципа разделения контролирующих органов на некие «ступени»:

- 1) Если первую ступень контроля реализуют некоммерческие организации, тогда являются ли субъектами контроля ТСЖ и ЖСК? Могут ли они проводить некий контроль в отношении таких объектов контроля как, например, УО, РСО? Или, возможно, они имеют право осуществлять мероприятия «первой ступени контроля» в отношении потребителей жилищно-коммунальных услуг?
- 2) Если первой ступенью контроля занимаются некоммерческие организации, то почему к таким организациям отнесены Советы многоквартирных домов, которые не являются юридическими лицами, не имеют своих Уставов и никоим образом не могут быть зарегистрированы в качестве некоммерческих организаций?
- 3) Муниципальный жилищный контроль в соответствии с ч. 1.1 ст. 20 ЖК РФ

заключается в проверке исполнения обязательных требований в отношении муниципального жилищного фонда. Допустимо ли относить к одной из ступеней ТСК проверку исполнения требований лишь в отношении части жилищного фонда (причем части, не превышающей даже трети от всего жилищного фонда)?

4) Если органы местного самоуправления наделяются органами госвласти субъектов РФ отдельными полномочиями по осуществлению лицензионного контроля, тогда органы муниципального контроля будут относиться сразу к двум ступеням контроля — второй и третьей?

5) К какой ступени контроля относятся такие контролирующие сферу ЖКХ организации как Роспотребнадзор, Госпожнадзор и другие надзорные органы?

6) К какой ступени контроля относится прокуратура, которая может как непосредственно проверять организации жилищно-коммунального комплекса, так и проводит проверки в отношении специализированных надзорных органов (таких как Госжилнадзор, Роспотребнадзор и др.)? К четвертой ступени контроля? Но ведь контроль же вроде трехступенчатый?

7) Может ли организация более высокой ступени контролировать организацию меньшей ступени? Например, имеет ли право ГЖИ провести проверку в отношении Совета МКД, который как-то неправильно проконтролировал кого-то в рамках первой ступени контроля? Или в отношении муниципалитета ГЖИ может провести проверку по факту ненадлежащего муниципального жилищного контроля?

## Трехступенчатый контроль

Термин «трехступенчатый контроль» обычно применяется по отношению к мероприятиям по охране труда.

Согласно статье 212 ТК РФ и Положению о СУОТ (утвержденному приказом Минтруда от 19.08.2016 № 438н) работодатель обязан контролировать условия труда на рабочих местах. В качестве одного из вариантов реализации приведенного требования как раз и может выступать трехступенчатый контроль (ТСК).

ТСК — это многоуровневая система непрерывного, постоянного наблюдения за состоянием охраны труда, в которой задействованы все работники предприятия. ТСК осуществляется на трех уровнях: I уровень реализуется персоналом на рабочих местах; II уровень оперативно проводится руководителями на местах; III уровень периодически организуется самим работодателем.

Особенностью ТСК является то, что в рамках осуществления контроля более высокой степени проверяется в числе прочего организация контроля нижестоящих ступеней. Например, комиссия, возглавляемая руководителем предприятия, в рамках осуществления мероприятий, отнесенных к III ступени контроля, проверяет качество организации проверочных мероприятий I и II ступеней контроля.

Таким образом, важнейший принцип ТСК заключается в том, что лицо, осуществляющее контроль более высокой ступени контроля, проверяет не только деятельность «первичных» поднадзорных лиц, но и качество работы контролеров более низких ступеней. Иными словами, те, кто осуществляют контроль первой и второй ступеней, понимают, что если они работают некачественно, и не выявляют каких-либо нарушений, которые впоследствии будут обнаружены вышестоящим проверяющим, то к ответственности будут привлечены не только лица, виновные в нарушениях, но и лица, не выявившие эти нарушения. Именно это обстоятельство создает стимул для контролеров I и II ступеней работать качественно и выявлять нарушения ранее, чем такие нарушения будут выявлены вышестоящими инстанциями.

Количество ступеней контроля за состоянием охраны труда законодательством не регламентируется и определяется работодателем в зависимости от специфики производства.

Очевидно, что, говоря о трехступенчатом контроле в ЖКХ России, авторы «Азбуки ЖКХ» использовали термин «ТСК» по аналогии с мероприятиями по охране труда. Однако, важнейший принцип трехступенчатого контроля в ЖКХ не соблюдается, а именно: органы Госжилнадзора (отнесенные авторами «Азбуки ЖКХ» к III ступени контроля) не имеют полномочий по привлечению к ответственности представителей органов муниципального жилищного контроля или советов многоквартирных домов, а органы муниципального жилищного контроля, в свою очередь, не имеют полномочий по привлечению к ответственности членов советов МКД, некачественно контролирующих организации жилищно-коммунального комплекса.

Уже из несоблюдения основного принципа ТСК следует, что никакой системы трехступенчатого контроля в ЖКХ России не существует. Отдельные органы, осуществляющие деятельность по надзору и контролю в сфере ЖКХ, не подчиняются друг другу, не образуют многоуровневую («ступенчатую») структуру. Исключением можно считать деятельность прокуратуры, осуществляющей общий надзор, в том числе надзор над другими специализированными надзорными инстанциями. Но даже из этого обстоятельства можно сделать вывод о существовании максимум «двухступенчатого» контроля. Да и этот вывод будет неверным, поскольку прокуратура не является специализированным надзорным органом в какой-то конкретной узкоспециализированной сфере, а осуществляет общий надзор.

## Общественный жилищный контроль

Авторы «Азбуки ЖКХ» указывают, якобы первую ступень контроля образуют «общественные и различные некоммерческие организации». Далее в «Азбуке ЖКХ» отмечается, что самым близким к потребителям объединением собственников является Совет дома, куда якобы необходимо обращаться в первую очередь с жалобами и предложениями.

Стоит отметить, что **Совет дома** — это коллектив граждан, который не регистрируется в качестве юридического лица, не имеет Устава, которым мог бы быть предусмотрен такой вид деятельности как рассмотрение жалоб и обращений. Жилищное законодательство РФ, а именно статья 161.1 ЖК РФ, также не устанавливает обязанности Совета МКД рассматривать обращения и жалобы. То есть, ни одним действующим НПА не устанавливается обязанность Совета, которую ему бесосновательно вменяют авторы «Азбуки ЖКХ».

Но не только на Советы домов авторы «Азбуки ЖКХ» возлагают не предусмотренные законом обязанности. Еще и для организаций, защищающих права потребителей и осуществляющих общественный жилищный контроль, авторы «Азбуки ЖКХ» указывают в качестве задачи: «разъяснять положения действующего законодательства, выявлять нарушения, давать советы, содействовать в подготовке заявлений в другие организации, обладающие административными полномочиями».

Обратим внимание на несколько нюансов:

- 1) Организации, защищающие права потребителей, самостоятельно определяют свои задачи в своем Уставе. Требований об обязанностях таких организаций по разъяснению норм, выявлению нарушений, содействию в подготовке заявлений действующее

законодательство РФ не содержит;

2) Советы МКД, во-первых, не обязаны рассматривать обращения и жалобы потребителей, а во-вторых, они существуют только в домах, управляемых УО, и вообще не создаются в домах, управляемых ТСЖ/ЖСК или непосредственно;

3) В соответствии с пунктом 6.2 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного ПП РФ от 18.11.2013 № 1038 (далее — Положение), Минстрой России в целях реализации полномочий имеет право давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности Министерства. Согласно пункту 1 Положения к таким сферам деятельности Министерства отнесены: строительство, архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования), промышленность строительных материалов, жилищная политика, жилищное-коммунальное хозяйство и т.п. Но почему-то авторы «Азбуки ЖКХ» предлагают обращаться за разъяснениями в «общественные и различные некоммерческие организации»;

4) Обязанность по рассмотрению жалоб и обращений по вопросам жилищной сферы возложена на такие надзорные органы как Госжилнадзор, Роспотребнадзор, прокуратура. Указанные органы имеют право не только проводить проверки по заявленным в обращениях фактам, но и принимать к нарушителям меры понуждения — выносить предписания, привлекать к административной ответственности. Помимо приведенных органов потребители жилищно-коммунальных услуг могут заявлять те или иные требования в суд. Никакие Советы домов и/или общественные организации не несут обязанностей по рассмотрению жалоб и обращений и не имеют полномочий по привлечению к ответственности тех или иных нарушителей;

5) Согласно пункту 7 Правил осуществления общественного жилищного контроля, утв. **ПП РФ от 26.12.2016 № 1491**, «**предметом общественного жилищного контроля** являются акты, проекты актов, решения, проекты решений, документы и другие материалы, а также действия (бездействие) **государственных (муниципальных) органов и организаций**, осуществляющих деятельность в жилищной сфере». То есть, общественный жилищный контроль проводится в отношении государственных и муниципальных органов, но никак не в отношении УО/ТСЖ/ЖСК. Например, **публичные слушания** по теме «О результатах исполнения прямых договорных отношений между собственниками помещений в многоквартирном доме и ресурсоснабжающими организациями при предоставлении коммунальных услуг в рамках действующего законодательства и возможных последствиях реализации Федерального закона от 3 апреля 2018 г. № 59-ФЗ», состоявшиеся 18 мая 2018 года в Москве, являются мероприятием именно по общественному жилищному контролю.

Получается, что авторы «Азбуки ЖКХ», исходя из наличия логотипа Минстроя на этом

объемном труде имеющие некоторое отношение к Минстрою, фактически пытаются установленную законом обязанность по обработке жалоб и обращений переложить с регулирующих и надзорных государственных органов на Советы домов и некие общественные организации.

Кроме того, продвигая «трехступенчатую систему контроля», относят общественный жилищный контроль к первой (самой низшей) ступени, а государственный жилищный надзор к третьей (самой высшей) ступени, из чего косвенно следует, что органы Госжилнадзора «главнее» органов общественного контроля, тогда как общественный жилищный контроль проводится именно в отношении государственных органов, к которым относятся и Госжилнадзор, и вышестоящие органы госвласти, в том числе те, которые этот Госжилнадзор и учредили.

Таким образом, организации общественного жилищного контроля по закону имеют право контролировать действия органов Госжилнадзора, то есть являются «главнее» государственных органов, а, следовательно, должны находиться на более высокой «ступени» предлагаемой авторами «Азбуки ЖКХ» системы контроля.

## **Муниципальный жилищный контроль**

Согласно части 1.1 статьи 20 ЖК РФ «под муниципальным жилищным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных **в отношении муниципального жилищного фонда**».

То есть, по общему правилу муниципальный жилищный контроль проводится только при наличии в МКД муниципальных помещений и исключительно в части нарушений требований по отношению к этим помещениям, нарушения же прав собственников других помещений дома представителей муниципального контроля не интересуют.

Авторы «Азбуки ЖКХ» справедливо указывают, что «в некоторых регионах органам местного самоуправления делегированы отдельные функции Государственной жилищной инспекции», но умалчивают о том, что согласно той же ч.1.1 ст.20 ЖК РФ органы местного самоуправления могут наделяться только «отдельными полномочиями по проведению проверок при осуществлении **лицензионного контроля** в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами **на основании лицензии**».



То есть, органы госвласти субъекта РФ могут передать муниципалитетам лишь ограниченную часть полномочий органов Госжилнадзора, связанную с нарушениями, допущенными УО, управляющими домами на основании лицензии. Например, передача муниципалитету полномочий по государственному жилищному надзору за деятельностью ТСЖ или ЖСК законом не предусмотрена.

Однако, авторы «Азбуки ЖКХ» предпочитают не замечать этого нюанса и более того — делают выводы, якобы в случае наделения муниципалитета отдельными государственными полномочиями по проведению проверок «муниципальный жилищный контроль может и должен осуществляться в отношении всего жилищного фонда». Разумеется, приведенная позиция не соответствует действительности.

Следующим же предложением авторы «Азбуки ЖКХ» перечислили некоторые полномочия органов местного самоуправления, начав это предложение фразой «Кроме контроля за деятельностью управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций...». И если контроль за деятельностью УО муниципалитет действительно может проводить при получении соответствующих полномочий, то наделение муниципалитета полномочиями по контролю за деятельностью РСО законом не предусмотрено.

Таким образом, если в доме создано ТСЖ, и ни одной муниципальной квартиры в доме нет, то органы муниципального жилищного контроля ни при каких обстоятельствах не имеют права в отношении такого ТСЖ проводить ни проверок в рамках муниципального жилищного контроля, ни проверок в рамках исполнения отдельных государственных полномочий по лицензионному контролю. Получается, что «вторая ступень» работает не всегда.

Если же домом управляет УО, но ни одной муниципальной квартиры в таком доме нет, то органы муниципального жилищного контроля не имеют право проводить в отношении такой УО именно муниципальный жилищный контроль, однако при получении соответствующих полномочий могут проводить проверки этой УО в рамках лицензионного контроля.

Контроль РСО органы местного самоуправления не осуществляют ни в каких случаях.

## **Государственный жилищный надзор**

Понятие «государственный жилищный надзор» определяется частью 1 статьи 20 ЖК РФ. Указанная норма сформулирована довольно сложно (громоздко и запутанно), разобьем ее на составляющие, чтобы более понятно разъяснить суть анализируемого положения.

1. Под государственным жилищным надзором понимаются деятельность

уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ:

- направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами госвласти и местного самоуправления, юридическими и физическими лицами требований жилищного законодательства и законодательства об энергосбережении и о повышении энергоэффективности. Осуществляется указанная деятельность посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений;
- по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

2. К требованиям, соблюдение которых проверяют органы Госжилнадзора, частью 1 статьи 20 ЖК РФ отнесены:

- требования к использованию и сохранности жилищного фонда всех форм собственности;
- требования к использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах;
- требования к порядку осуществления перепланировки и (или) переустройства помещений в многоквартирном доме;
- требования к формированию фондов капитального ремонта;
- требования к созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах;
- требования к созданию и деятельности региональных операторов;
- ограничения изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги;
- требования к составу нормативов потребления коммунальных ресурсов (коммунальных услуг);
- требования к порядку (условия и методы) установления нормативов потребления коммунальных ресурсов (коммунальных услуг), а также обоснованности размера установленного норматива потребления коммунальных ресурсов (коммунальных услуг);
- обоснованность размера платы за содержание жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом, решение об установлении размера платы за содержание жилого помещения, и соблюдению предельных индексов изменения размера такой платы;
- требования правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения (**ПП РФ от 13.08.2006 №491**);
- требования правил предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных

домах и жилых домах (ПП РФ от 06.05.2011 № 354);

- требования энергетической эффективности и оснащённости помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов;
- требования к предоставлению жилых помещений в наемных домах социального использования;
- требования к порядку размещения информации в ГИС ЖКХ, предъявленные к органам местного самоуправления, РСО, лицам, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами.

Кроме того, в соответствии со статьей 192 ЖК РФ именно органы Госжилнадзора занимаются лицензированием деятельности по управлению многоквартирными домами и осуществляют лицензионный контроль.

Как видно из представленного обширного перечня, органы Госжилнадзора контролируют в ЖКХ практически всё. Однако, в этом перечне нет надзора за деятельностью нижестоящих «ступеней контроля» - таких как муниципальный или общественный жилищный контроль. Именно органы госжилнадзора предупреждают, выявляют и пресекают нарушения норм жилищного законодательства, и являются, собственно, не третьей, а единственной «ступенью контроля» ЖКХ.

Дополнительно стоит отметить, что сфера ЖКХ поднадзорна также иным государственным надзорным органам. Например, в указанной отрасли существуют отношения исполнителей и потребителей услуг (надзор за соблюдением требований в этой части осуществляет Роспотребнадзор), обрабатываются персональные данные (деятельность поднадзорна Роскомнадзору), осуществляется содержание объектов недвижимости и таких опасных объектов как, например, лифты (надзор осуществляют органы Госпожнадзора МЧС и Ростехнадзора), обслуживаются строительные конструкции (деятельность поднадзорна Госстройнадзору и Государственной административно-технической инспекции). Общий надзор за деятельностью как непосредственно организаций жилищно-коммунального комплекса, так и специализированных надзорных инстанций осуществляют органы прокуратуры РФ.

## **Выводы**

Авторы «Азбуки ЖКХ» пытаются ввести в заблуждение читателей своего произведения, не только выдумав некую ступенчатую структуру надзорных органов, но и попутно возложив на Советы домов и некие неопределенные «общественные и различные некоммерческие организации» обязанности по рассмотрению жалоб и обращений, по разъяснению положений действующего законодательства, по выявлению нарушений и по

подготовке заявлений в некие «организации, обладающие административными полномочиями».

Кроме того, авторы «Азбуки ЖКХ» возносят органы Госжилнадзора (то есть — государственных служащих, «слуг народа») на «высшую ступень», а общественным объединениям граждан (то есть — фактическим работодателям этих служащих) милостиво отводят «низшую ступень» (вероятно, полному исключению советов домов и общественных организаций из предложенной системы контроля помешало стремление возложить на эти организации как можно больше обязанностей).

Из анализа затронутых в **настоящей статье** вопросов однозначно следует, что никакой трехступенчатой системы контроля в ЖКХ России, конечно же, нет.

Автор:Нифонтов Д.Ю.