

13.09.2019 | ГЖИ: надзор или назначение исполнителей услуг?

Органы государственного жилищного надзора (далее – Госжилнадзор, ГЖН), которыми в подавляющем числе регионов России являются государственные жилищные инспекции (далее – ГЖИ), осуществляют не только жилищный надзор, но и лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами и лицензионный контроль. Кроме того, именно орган Госжилнадзора вносит изменения в реестр лицензий соответствующего субъекта РФ.

Государственный жилищный надзор

Понятие «государственный жилищный надзор» определяется частью 1 статьи 20 ЖК РФ. Указанной нормой установлено, что функции органов Госжилнадзора именно надзорные. Причем, надзор может осуществляться в отношении не только управляющих организаций (далее – УО), ТСЖ и ЖСК, но и в отношении органов государственной власти и местного самоуправления, юридических и физических лиц. А перечень требований, за исполнением которых надзирают органы ГЖН, довольно обширный.

К сожалению, на практике ГЖИ субъектов РФ чаще всего контролируют соблюдение только узкого перечня требований и осуществляют надзор только в отношении УО и ТСЖ/ЖСК. И, как многие другие надзорные органы, «страдают» избирательностью своей деятельности: в отношении одних субъектов рьяно «роют землю» в поисках нарушений, в отношении других – ни при каких условиях «не усматривают нарушений».

Например, ГЖИ имеет право обратиться в суд с иском «о признании недействительным решения, принятого общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме» (часть 6 статьи 20 ЖК РФ). Однако, несмотря на то, что довольно часто в ГЖИ поступают заявления о фальсификации протоколов общих собраний, а некоторые протоколы являются очевидно недостоверными, в подавляющем числе случаев ГЖИ не спешит их оспаривать в суде, сообщая заявителям о наличии права оспаривания у самих заявителей. При этом оспариваемый протокол ГЖИ берет в работу и на его основании вносит изменения в реестр лицензий.

Одновременно с нежеланием действовать в одних случаях, ГЖИ зачастую активно ищут

нарушения в других. Например, если речь идет о нарушениях управляющей организацией, за которые на эту организацию можно наложить штраф, органы Госжилнадзора нередко проявляют завидное рвение в поисках нарушений. Разрешение вопроса, продиктовано ли это рвение желанием пополнить бюджет или желанием нанести финансовый ущерб проверяемому лицу, оставим на усмотрение читателей.

Насколько реально привлечь ГЖИ к ответственности за неправомерные действия или бездействие, порассуждаем в **последующих публикациях**, в **настоящей статье** сконцентрируемся на некоторых обстоятельствах, позволяющих ГЖИ злоупотреблять своими полномочиями.

Итак, государственный орган, осуществляющий надзор, может серьезно «попортить крови» поднадзорным субъектам. Дополнительно стоит отметить, что спецификой работы ГЖИ является то, что эти органы помимо жилищного надзора занимаются еще одним видом деятельности – в соответствии со статьей 192 ЖК РФ именно эти органы являются лицензирующими, осуществляют лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами (далее – МКД) и лицензионный контроль.

В том числе, одним из полномочий органов Госжилнадзора является внесение изменений в реестр лицензий субъекта РФ.

И такие полномочия, с учетом последствий внесения/невнесения изменений в реестры лицензий, позволяют органам ГЖИ не только осуществлять жилищный надзор и лицензионный контроль, но и прямо вмешиваться в жилищные отношения между управляющими организациями (осуществляющими управление МКД на основании лицензии) и потребителями жилищно-коммунальных услуг, принимая решения, определяющие, кто и в какой период имеет право управлять тем или иным МКД.

Реестр лицензий

Федеральным законом от **21.07.2014 № 255-ФЗ** с 1 сентября 2014 года в Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ) введен Раздел X «Лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами».

В числе прочего в ЖК РФ введено понятие «Реестр лицензий субъекта РФ» и установлено, что указанный реестр «должен содержать раздел, который включает в себя сведения об адресе многоквартирного дома или адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат» (часть 2 статьи 195 ЖК РФ).

Необходимо отметить, что изначально предполагалось, что реестры лицензий служат

цели информирования неопределенного круга лиц о том, какая организация управляет тем или иным домом.

При этом частью 4 статьи 198 ЖК РФ было установлено, что при «внесении органом государственного жилищного надзора изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации в связи с заключением договора управления многоквартирным домом лицензиат **имеет право** осуществлять деятельность по управлению таким домом с даты, определяемой в соответствии с частью 7 статьи 162 настоящего Кодекса».

В свою очередь, частью 7 статьи 162 ЖК РФ в действующей на 01.09.2014 редакции было установлено: «**Если иное не установлено договором** управления многоквартирным домом, управляющая организация **обязана** приступить к выполнению такого договора **не позднее чем через тридцать дней со дня его подписания**».

То есть, жилищным законодательством было определено, что обязанность по управлению МКД возникала у управляющей организации с того момента, который установлен договором управления, а в случае, если договором такой момент не установлен, то не позднее 30 дней с момента подписания такого договора (часть 7 статьи 162 ЖК РФ).

Однако, право УО управлять МКД могло возникнуть с этой же даты только при условии внесения в реестр лицензий сведений об этом МКД как о доме, управляемом соответствующей УО (часть 4 статьи 198 ЖК РФ)

Разумеется, таким образом возникло некоторое ограничение. Теперь управляющие организации прежде, чем начать управление многоквартирным домом, должны были направить сведения о заключении договора управления с собственниками помещений такого дома.

Немаловажно отметить, что в соответствии с частями 2-3 статьи 198 ЖК РФ в действующей на 01.09.2014 редакции было установлено:

«2. В случае изменения перечня многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, в связи с заключением, прекращением, расторжением договора управления многоквартирным домом лицензиат **в течение трех рабочих дней** со дня заключения, прекращения, расторжения указанного договора обязан разместить эти сведения на официальном сайте для раскрытия информации, а также направить их в орган государственного жилищного надзора.

3. **В течение трех дней** со дня получения указанных в части 2 настоящей статьи сведений орган государственного жилищного надзора вносит изменения в реестр лицензий субъекта Российской Федерации».

То есть, если в договоре управления не указывался срок начала действия договора, то в течение 30-дневного срока, предусмотренного для начала управления МКД, управляющая организация вполне успевала направить уведомление в орган ГЖН, который также

успевал внести изменения в реестр. Если же в договоре указывалась дата начала управления МКД, необходимо было определить указанную дату с учетом срока направления уведомления и срока внесения изменений в реестр. В принципе, установленные ограничения не были так уж существенны.

Федеральным законом от 31.12.2017 № 485-ФЗ в ЖК РФ были внесены поправки, в соответствии с которыми с 11.01.2018 вступила в силу следующая редакция части 7 статьи 162 ЖК РФ: «7. Управляющая организация обязана приступить к исполнению договора управления многоквартирным домом **с даты внесения изменений в реестр лицензий** субъекта Российской Федерации в связи с заключением договора управления таким домом».

Таким образом реестр лицензий из некоего источника информации фактически превратился в источник прав и обязанностей. Из совокупности части 7 статьи 162 и части 4 статьи 198 ЖК РФ теперь следует, что право и обязанность по управлению МКД возникает у УО с момента внесения изменения в реестр лицензий, независимо от того, когда был заключен договор управления и какая дата указана в данном договоре в качестве даты начала его действия.

А момент внесения изменений в реестр лицензий определяет орган Госжилнадзора.

Следовательно, органы ГЖН теперь не только осуществляют жилищный надзор и лицензионный контроль, а своими решениями устанавливают, какая управляющая организация с какой даты какими домами будет управлять. Назвать такую функцию надзорной весьма затруднительно.

Дополнительно важно обратить внимание, что часть 3 статьи 198 ЖК РФ в действующей редакции уже не устанавливает 3-хдневный срок для внесения изменений в реестр лицензий, а ссылается на порядок и сроки, утвержденные Приказом Минстроя России от 25.12.2015 № 938/пр, которым определено, что орган ГЖН принимает решение в течение 10 рабочих дней, а в качестве вариантов таких решений предусмотрено либо решение о внесении изменений в реестр, либо решение об отказе во внесении изменений в реестр и возврате заявления и документов, либо решение о приостановлении рассмотрения заявления.

При этом внесение изменений в реестр лицензий возможно только «с первого числа календарного месяца, следующего за датой, указанной в соответствующем решении, но не ранее срока, определенного в договоре управления многоквартирным домом и с которого лицензиат начинает осуществление деятельности по управлению указанным домом».

Автор статьи убежден, что действующие нормы жилищного законодательства РФ создают большие возможности для злоупотреблений специалистов органов

Госжилнадзора, а сами эти органы могут не только осуществлять контроль и надзор, но и вмешиваться в договорные отношения между собственниками помещений и УО. Такая ситуация представляется неприемлемой!

Аналогии

Конечно, можно заявлять, что ничего особенного в необходимости внесения изменений в реестр лицензий нет, что в ряде других сфер тоже существуют реестры, являющиеся источниками прав и обязанностей.

Например, часть 2 статьи 8.1 ГК РФ устанавливает, что «права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр», а часть 3 статьи 433 ГК РФ определяет, что «договор, подлежащий государственной регистрации, считается для третьих лиц заключенным с момента его регистрации».

Однако, стоит обратить внимание, что отсутствие государственной регистрации договора, подлежащего такой регистрации, вовсе не делает такой договор необязательным для его сторон. А вот договор управления не подлежит исполнению, независимо от волеизъявления сторон такого договора, пока решение о «разрешении» его исполнения не примет орган Госжилнадзора.

Что касается регистрации права на имущество, тут тоже стоит отметить, что, например, при совершении сделки купли-продажи недвижимого имущества право собственности на это имущество действительно возникает у покупателя только после государственной регистрации такого права. Но это не означает, что покупатель до момента такой регистрации не имеет возможности получить, например, права пользования и/или владения таким имуществом – указанные составляющие права собственности могут быть приобретены без государственной регистрации.

А право на управление МКД, вытекающее из договора управления, заключенного между собственниками и УО, не может возникнуть без соответствующей записи в реестре лицензий. А как же принципы свободы договора, установленные гражданским законодательством РФ? Вероятно, в вопросах управления МКД такие принципы неприменимы – ведь не стороны договора, а ГЖИ фактически принимают решения о том, какая управляющая организация, с какой по какую дату, какими конкретно МКД будет управлять.

Заключение

С учетом широких полномочий органов Госжилнадзора, при отсутствии установленной законодательством ответственности за «не усмотрение нарушений», у ГЖИ возникают довольно существенные возможности для злоупотреблений.

Введение лицензирования деятельности по управлению МКД, возложение на ГЖИ полномочий по лицензированию и лицензионному контролю обеспечивают расширение этих возможностей.

Превращение реестров лицензий из информационных ресурсов в источник прав и обязанностей существенно ограничивает права участников жилищных отношений и не только дает органам Госжилнадзора дополнительные возможности для злоупотреблений, но и превращает ГЖИ из чисто надзорных органов в органы, осуществляющие принятие решений о праве управления тем или иным МКД той или иной управляющей организации, несмотря на то, что такие организации уже имеют лицензии на право управления МКД, а собственники помещений отдельных многоквартирных домов приняли на общих собраниях решения о выборе лиц, управляющих их домами и об условиях такого управления.

Таким образом, ГЖИ субъектов РФ имеют возможность не только осуществлять жилищный надзор, но и регулировать отдельные аспекты деятельности управляющих организаций, управлять их деятельностью, фактически осуществляя грубое вмешательство в договорные отношения.

Автор:Нифонтов Д.Ю.