

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ. ПЕРВЫЕ ИТОГИ.

И.С. ИЗМАЙЛОВ

Жилищный надзор. История.

Необходимо признать, что более чем за двадцать лет существования жилищного надзора признаков общего улучшения технического состояния жилищного фонда в Российской Федерации не отмечено ни в одном из официальных документов.

За годы существования органы жилищного надзора не сделали ничего, что позволило бы:

- организовать пообъектный мониторинг за состоянием жилищного фонда РФ;
- получить собственникам объективную информацию о состоянии их имущества на основе единой методики оценки технического состояния и участия сотрудников ГЖИ в обследованиях;
- избавить собственников от «навязанных» (из-за отсутствия информации о составе и состоянии общего имущества) услуг при заключении договоров управления;
- за счет публичности полученных сведений о состоянии общего имущества усилить конкуренцию (открытые тендеры) на рынке жилищных услуг и, как результат, снизить тарифы на жилищные услуги;
- эффективно формировать региональные программы капитального ремонта с учетом реальной потребности в конкретных видах работ;
- реально сократить уровень коррупции на местном уровне при расходовании бюджетных средств на ремонт и реновацию жилищного фонда за счет общественного контроля со стороны граждан-собственников;
- повысить квалификационный уровень участников рынка жилищных услуг в РФ.

Следует отметить, что в ежегодных отчетах Ассоциации организаций ЖКХ содействия развитию жилищного контроля и надзора (АСЖКН) отсутствуют показатели оценки технического состояния жилищного фонда по регионам, перечни проведенных мероприятий, направленных на улучшение технического состояния жилья.

При этом в качестве «достижений» органов жилищного надзора указываются: количество «выявленных нарушений в жилищной сфере», количество «выданных исполнительных документов», количество «вынесенных постановлений о наложении штрафных санкций».

За 2013 год (по данным АСЖКН) только по семи субъектам Российской Федерации было вынесено постановлений (оштрафовано) на общую сумму **более 1 млрд. 470 млн. руб.(!)**

Подавляющая часть штрафов была наложена на обслуживающие организации и их руководителей. При этом размеры штрафов (до 300 000 рублей) для большинства небольших управляющих организаций становятся «смертным приговором». В то же время от должностных лиц ГЖИ нельзя получить разъяснения, какие именно имелись возможности у юридического лица для соблюдения правил и норм, за нарушение которых оно было привлечено к ответственности.

Все эти деньги, **более 1 млрд. 470 млн. руб.(!)**, за один год «были вытащены из карманов граждан» в виде недооказанных им жилищных услуг или завышенных тарифов на содержание, поскольку российское жилищное законодательство не позволяет работать с прибылью в сфере управления многоквартирными домами.

Таким образом, органы жилищного надзора в силу предоставленных им полномочий по контролю (штрафы, дисквалификация), а фактически по разорению жилищных предприятий и объединений жителей (ТСЖ, ЖСК), в настоящий момент совместно с органами местного самоуправления занимаются «переделом» рынка обслуживания жилищного фонда.

Наиболее показательные случаи имеют место в Москве, где полтора десятка домов ЖСК («Перовский-2», «Гантал», Машпроект», «Сплав», «Дружба-9», «Компас» и т.д.),

самостоятельно построивших свои дома и успешно действующих более сорока (!) лет, через весьма сомнительный конкурс, проведенный управой района Вешняки по инициативе ГЖИ ВАО Москвы, были переданы в управление другой организации.

Сходная ситуация в Московской области, где по инициативе жилищной инспекции Московской области органы местного самоуправления в городе Апрелевка Наро-Фоминского района и в городе Красногорске Красногорского района решили заменить ТСЖ ЖК «Апрелевский» и ООО УК «Павшино», на протяжении нескольких лет управлявших многоквартирными домами, на аффилированные организации, посчитав, что в этих домах уже много лет не выбран (не реализован) способ управления.

Муниципальный контроль. История.

С самого начала приватизации государство ставило перед собой задачу формирования грамотного и ответственного собственника жилья. Передача государством неприватизированного жилья в собственность органам местного самоуправления, положения Жилищного кодекса о муниципальном контроле (ст. 20 ЖК РФ), о создании условий для управления многоквартирными домами (ст.ст. 161.1, 165 ЖК РФ) свидетельствовало о том, что большая роль в формировании соответствующего правосознания собственника жилья была отведена именно органам местного самоуправления.

К сожалению, с этой задачей местные органы не справились.

Взяв пример с органов жилищного надзора, они оставили за собой исключительно контрольно-карательные функции и абсолютно устранились от просветительской и организационной работы с гражданами.

Ни на официальных сайтах органов местного самоуправления, ни в электронных СМИ автору не удалось найти даже упоминаний о судебных решениях по искам, заявленным органами муниципального жилищного контроля в защиту прав и законных интересов граждан в соответствии с п.п. 1-6 ч. 6 ст. 20 ЖК РФ.

Абсолютно аналогичная ситуация (отсутствие информации) в отношении исполнения обязанности органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 161.1. ЖК РФ) по созыву в трехмесячный срок общего собрания собственников для избрания совета многоквартирного дома или создания в данном доме товарищества собственников жилья, если они не избраны или не созданы в течение календарного года.

Хорошо известно, что на деятельность практически любой управляющей организации в органы местного самоуправления от граждан поступают жалобы. Частью 1.1. ст. 165 ЖК РФ четко установлен порядок действий органов местного самоуправления в таких случаях: в 5-ти дневный срок проведение проверки и, в случае выявления нарушений, не позднее, чем через 15 дней созыв собрания собственников для решения вопроса о расторжении договора управления. К сожалению, фактов исполнения этих требований закона также не удалось найти.

При этом на официальных сайтах государственных жилищных инспекций субъектов Российской Федерации, на официальных сайтах прокуратур различных уровней и субъектов также не удалось найти свидетельств о привлечении органов местного самоуправления к ответственности за вышеперечисленные нарушения (неисполнение) закона. Т.е. контроль за исполнением местными властями требований жилищного законодательства отсутствует.

Вместо выполнения своих обязанностей по обеспечению сохранности жилищного фонда, формирования ответственного подхода собственников к своему имуществу, органы местного самоуправления органы активно, вопреки волеизъявлению собственников, включились в «отвоёвывание» рынка у частных компаний ТСЖ, ЖСК в пользу МУПов, ГБУ или аффилированных организаций. Особенно актуально это для домов, находящихся в хорошем техническом состоянии.

Примером тому служит создание муниципальных управляющих компаний (МУК) в Казани, Муниципального казенного предприятия города Владимира «ЖИЛИЩНО-

КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО», государственных бюджетных организаций (ГБУ) в Москве и «силовая» передача им в управление жилищного фонда.

Также интерес у таких органов местного самоуправления вызывает возможность получения контроля над дополнительными финансовыми потоками в виде взносов на капитальный ремонт, поскольку управляющие организации могут являться владельцами специальных счетов.

Вышеприведенные обстоятельства свидетельствуют об очень высоком уровне коррупции на уровне муниципальных образований.

Лицензирование. Настоящее.

Осознав всю неэффективность государственных органов жилищного надзора и муниципального контроля для решения задачи улучшения технического состояния жилищного фонда Российской Федерации, федеральные органы власти решили ввести новый механизм регулирования деятельности по управлению многоквартирными домами – лицензирование, ужесточив уровень администрирования.

При этом разработку механизма лицензирования поручили тем, кто уже «успешно провалил» и стратегию и тактику развития отрасли.

Начало лицензирования уже на первых этапах показало несостоятельность его разработчиков:

1. «Выдавливание» граждан из процесса распоряжения своей собственностью.

Возмущение граждан, выразившееся в многочисленных обращениях в органы власти, вызвал тот факт, что их правами собственников пренебрегли, игнорируя выбор граждан при заключении договора с ими выбранной организацией. Вместо формирования гражданского общества, повышения ответственности собственника за содержание своего имущества инициаторы лицензирования направили отрасль по пути подавления свободных рыночных отношений и административно-распределительного регулирования.

2. Ситуация «правовой неопределенности».

Разработчикам не был предусмотрен переходный период, который позволил бы не оказаться тысячам управляющих организаций вне правового поля, когда и не работать нельзя, поскольку это затрагивает законные права и интересы миллионов граждан и работать нельзя, поскольку это запрещено законом. Разработчики, видимо забыли, что в Конституции РФ существует ст. 18, которая гласит *«Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления ...»*

Положения Писем Министерства строительства и ЖКХ РФ от 24 февраля 2015 года № 4745-АЧ/04 и от 24 апреля 2015 № 12258-АЧ/04 выглядят маловразумительными попытками «разрулить» ситуацию «правовой неопределенности», поскольку правовой статус Писем весьма сомнителен.

3. Нарушение трудовых прав граждан.

Созданная в результате начала лицензирования ситуация правовой неопределенности привела к тому, что многие предприятия ждавшие, но не получившие лицензии, стали срочно с 1 мая прекращать свою деятельность и увольнять работников в тот же день. Причем без работы и положенного выходного пособия остались десятки тысяч человек, которые кормили свои семьи.

4. Создание угрозы для добросовестного бизнеса.

Те предприятия, которые продолжают работу в надежде все-таки получить лицензию, ждут большие неприятности. В частности со стороны налоговых органов при сдаче отчетности за периоды, начиная с мая 2015 года, поскольку деятельность стала незаконной.

При этом работающие без лицензии организации находятся под «дамокловым мечем» ст. 14.1.3. КоАП РФ, штраф по которой достигает 250 000 руб. (за каждый МКД), а их директора могут быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 171 УК РФ «Незаконное предпринимательство».

5. Стимулирование «рейдерства»

Поскольку нефть есть не в каждом населенном пункте, а многоквартирные дома есть во многих, то возникает соблазн превратить их в собственный стабильный источник дохода.

Долог и труден путь завоевания своей доли рынка в конкурентной борьбе. Поэтому грех не воспользоваться ситуацией, когда можно отхватить кусок пожирней без особых усилий. Достаточно «похлопотать», чтобы конкуренту не выдали лицензию, «не найдя что-то там на сайте». Тогда можно на жилой фонд конкурента сразу «вводить» свою обслуживающую организацию.

Правда Москва еще до начала лицензирования начала захват жилого фонда и передачу его государственные бюджетные учреждения (ГБУ).

Но с начала процедуры лицензирования «рейдерство» расцвело повсеместно. Особенно преуспели в этом органы местного самоуправления.

Создав новые или реанимировав старые (Красногорск Московской области) МУПы, органы местного самоуправления начали «отжимать» жилой фонд по преимуществу новый.

Их «вдохновителем и наставником» стал г-н Чибис А.В., который в своем письме от 24 апреля 2015 № 12258-АЧ/04 раскрыл механизмы «отжатия»: через решения комиссий по чрезвычайным ситуациям (КЧС) и через муниципальные преференции.

Не важно, что не наблюдается, что «отжимаемые» дома «вот-вот рухнут», главное побыстрее «завести на дом» свою компанию, как в городе Щелково Московской области.

С преференциями еще веселее. 15 мая 2015 года и.о. Главы г/п Видное Усков А.Е. на встрече с жителями признал, что решение Совета депутатов от 29.04.2015 № 7/26 о «предоставлении муниципальной преференции в виде права без проведения конкурса осуществлять управление многоквартирными домами» принято в нарушение п. 1 ч. 3 ст. 19 Федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции» без предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа.

6. Абсурдность лицензионных требований

Сегодня на этапе выдачи лицензий происходит сокращение количества управляющих компаний на рынке по причине несоответствия их формальным требованиям по стандарту раскрытия информации. При этом условия лицензирования, разработанные в Минстрое, не содержат вообще никаких требований ни к материально-техническому обеспечению, ни к квалификационным требованиям к производственному персоналу и т.д. Среди лицензионных требований отсутствуют экономические показатели, такие как динамика роста оборотов, величина удельной задолженности перед ресурсоснабжающими организациями и т.д.

По существующим требованиям легче всего получить лицензию вновь созданной конторе «Рога и копыта», которая вообще никогда не занималась обслуживанием жилищного фонда (т.к. нет необходимости исполнения требований Постановления Правительства РФ 731-ПП).

При этом в подавляющем количестве причиной отказа является несоответствие соискателя лицензионным требованиям по формальным признакам по раскрытию информации. Например, не отражена смена строительного адреса МКД на постоянный, отсутствует информация о площади земельного участка, который не сформирован и не поставлен на кадастровый учет.

7. «Заказной» характер деятельности лицензионных комиссий и лицензирующих органов

О какой объективности или открытости деятельности лицензионных комиссий может идти речь, если в их состав включают заинтересованных людей.

Например, во Владимирской области в состав комиссии Включен Литвинкин С.В., являющийся директором вновь созданного Муниципального казенного предприятия города Владимира «Жилищно-коммунальное хозяйство», которое получило лицензию на 272 многоквартирных дома, ранее обслуживавшихся организациями, которым в выдаче лицензии отказали.

В Московской области, вероятно, в отместку за подачу иска о защите деловой репутации к ГЖИ в лице руководителя Когана А.Б. отказали в выдаче лицензии ООО УК «Павшино».

И таких случаев конфликта интересов множество. Это стало следствием «качества» приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ №658 от 28.10.2014 «Об утверждении методических указаний о порядке формирования деятельности лицензионной комиссии субъекта РФ по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами», который пришлось отменить.

8. Правовой «беспредел» при выдаче лицензий

На этапе выдачи лицензии происходят массовые нарушения закона, как со стороны лицензионных комиссий, так и со стороны органов государственного жилищного надзора.

В частности в Московской, Владимирской, Тверской и во многих других областях лицензионные комиссии под различными предлогами не допускают соискателей лицензии на свои заседания, не смотря на письменные просьбы соискателей. Уведомления об отказе в нарушение требований Федерального закона № 99-ФЗ не мотивированы. Во Владимире об отказе в выдаче лицензии соискатели узнают из газет. Протоколы лицензионных комиссий на сайтах ГЖИ не публикуются, реестры управляющих компаний, которым отказано в выдаче лицензии, также отсутствуют на сайтах.

Во многих регионах проверки на соответствие соискателя требованиям «Стандарта раскрытия информации...» проводятся без участия представителя соискателя. Акты по результатам проверки проверяемым, несмотря на их требования, не выдаются. Это не позволяет воспользоваться механизмами защиты бизнеса, предусмотренными Федеральным законом № 294-ФЗ.

В некоторых регионах члены лицензионных комиссий убеждают соискателей, что закон не позволяет повторно подать заявление на получение лицензии. При этом уровень выдачи лицензий по регионам колеблется от 12% до 57% (см. таблицу).

9. Тупики обжалования

Парадоксальная ситуация сложилась с обжалованием отказов в выдаче лицензии.

В соответствии с ч. 7 ст. 201 ЖК РФ может быть оспорено в суде РЕШЕНИЕ лицензионной комиссии. Но в п. 6 ст. 14 99-ФЗ в случае отказа в выдаче лицензии лицензирующий орган вручает или направляет УВЕДОМЛЕНИЕ об отказе.

Тем не менее, лицензирующим органом является ГЖИ и именно ГЖИ выпускает ненормативный правовой акт в форме ПРИКАЗА или РАСПОРЯЖЕНИЯ, который в соответствии со ст. 198 АПК РФ может быть оспорен в суде.

УВЕДОМЛЕНИЕ об отказе в выдаче лицензии ненормативным правовым (распорядительным) актом не является и обжаловано в суде быть не может. Таким образом, для исполнения требований ч. 2 ст. 199 АПК РФ для обращения в суд необходимо иметь текст оспариваемого ненормативного акта.

"Административными регламентами предоставления гос. услуг по лицензированию деятельности по управлению многоквартирными домами" в случае отказа в выдаче лицензии направление соискателю ненормативных правовых актов не предусмотрено, поэтому для их истребования необходимо отдельное обращение.

Сроки ответа на письменное обращение в соответствии с абз. 2 п. 1.3.5. "Административного регламента ..." Владимирской области составляет 30 дней. В «Административных регламентах...» некоторых субъектов РФ сроки ответа на письменные обращения вообще не установлены.

Ответ на личное обращение автора к Руководителю ГЖИ администрации Владимирской области Шахраю С.С. с просьбой выдать копию приказа об отказе в выдаче лицензии для подачи в суд звучал следующим образом: «Ответ на обращение получите в установленный законом срок».

Аналогичная ситуация по срокам складывается и при обжаловании через уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в соответствии с ч. 7 ст. 201 ЖК РФ.

Таким образом, оспорить отказ в выдаче лицензии в приемлемые сроки невозможно.

10. Неразумность действий лицензионных комиссий и лицензирующих органов.

Вероятно, инициаторы лицензирования думали, что управление многоквартирными домами это исключительно доходное дело. Но в России есть очень много небольших населенных пунктов, где жилой фонд находится в удручающем состоянии, а уровень доходов крайне низок. В таких местах нет и не может быть конкуренции. Обслуживание жилья в таких случаях является способом заработка для выживания людей.

Мягко говоря, «неразумность» отказа в выдаче лицензии иногда поражает: в Тверской области отказано в выдаче лицензии МУП УК «Аввакумово», в управлении которого находится 9 домов (23000 м кв.) Другой управляющей организации в поселке нет. Ближайшая управляющая организация расположена в поселке, расположенном в нескольких километрах, находится на стадии банкротства и заявление на получение лицензии не подавало.

Аналогичная ситуация сложилась в Ивановской и некоторых других областях.

11. «Дырявые сети» лицензирования.

Управляющие организации, много лет, занимавшиеся и весьма успешно управлением многоквартирными домами, вынуждены «хитрить»: создают новые «чистые» УК, которым тем или иным способом передают свой жилой фонд.

Чтобы не тратить силы на борьбу с ГЖИ за «удержание лицензии» существующие управляющие организации также создают в обслуживаемом фонде ТСЖ (ТСН) и становятся у них подрядчиками.

Таким образом, в некоторых случаях лицензирование становится совершенно бессмысленным, поскольку на тех же многоквартирных домах остаются работать фактически те же организации.

Выводы

1. Введение лицензирования при высоком уровне коррупции приведет к еще большему уровню подавления рыночных отношений за счет ужесточения штрафных санкций (до 500 000 рублей) и в результате административного передела рынка содержания жилья.

Отсутствие законодательно утвержденных методик «нелетального» выхода из критических ситуаций, когда например, собственники отказываются утверждать законодательно и экономически обоснованный тариф на содержание и ремонт в соответствии с ч. 1 ст. 156 ЖК РФ, периода «иммунитета» при смене управляющей организации и т.д., станет причиной отзыва лицензий и ухода с рынка для предприятий, которые не захотят или не смогут «договариваться» с представителями лицензионного контроля.

В большинстве муниципальных образований введение лицензирования станет причиной полной монополизации рынка по содержанию жилья аффилированными компаниями.

Для этого будет достаточно, даже не лишая неудобную организацию лицензии, исключить дом из реестра в порядке, определяемом ст. 198 ЖК РФ, органу местного самоуправления традиционно «не смочь» провести собрание собственников в соответствии с ч. 5 ст. 200 ЖК РФ, «организовать» проведение открытого конкурса и «выбрать» «необходимую» компанию.

Как результат сокращения предложения на рынке ухудшится качество услуг и вырастут тарифы на содержание.

2. Вторым негативным фактором введения лицензирования является «выдавливание» собственника из гражданско-правовых отношений при предоставлении жилищно-коммунальных услуг.

Гипертрофированные контрольно-надзорные функции органов ГЖИ сыграли «злую шутку» с гражданами, стимулируя развитие в них духа социального иждивенчества и правового инфантилизма.

Сегодня органы ГЖИ, частично органы местного самоуправления и прокуратуры фактически подменили собой судебные органы в гражданско-правовых спорах между гражданами и управляющими организациями, ТСЖ, ЖСК.

Граждане не хотят идти в суд, где надо состязаться наравне с оппонентом. Им легче пожаловаться в один из вышеперечисленных органов и ждать, когда «без него за него» решат его проблемы.

Обратной стороной такого поведения становится привычка гражданина не отвечать за свои слова, за свои действия. И, самое главное, не отвечать по своим обязательствам, установленным законом, договором и не принимать решения, за которые надо нести ответственность.

Именно отсюда колоссальные долги граждан за жилищные и коммунальные услуги, нежелание содержать свое имущество.

Излишнее административное регулирование в жилищных правоотношениях в ущерб гражданско-правовым методам на сегодняшний день становится главным фактором, определяющим состоянием жилищно-коммунального хозяйства страны.

Дальнейшее усиление давления и бюрократизация способны только ухудшить экономическое состояние отрасли и приведут к дальнейшему усилению коррупции, поскольку только общественный контроль со стороны гражданского общества, состоящего из грамотных и ответственных граждан способен обеспечить принятие органами местного самоуправления взвешенных решений в интересах граждан, а также противостоять коррупции на местах.

3. В сложившейся ситуации целесообразно отменить итоги первого этапа лицензирования, как нарушающего конституционные права граждан и несоответствующего достижению поставленных целей, или существенно изменить его условия в направлении стимулирования развития рыночных принципов функционирования отрасли. Также необходимо репрофилировать ГЖИ, чтобы она перестала играть репрессивно-карательную роль, стала действенным инструментом улучшения технического состояния жилищного фонда и повышения квалификационного уровня всех участников рынка жилищных услуг.

Автор располагает документальными подтверждениями всех фактов, приведенных в статье.

Субъект РФ	Зарегистрировано УО на сайте «Реформа ЖКХ»	Данные по состоянию на (по информации на сайте ГЖИ)	Обратились за лицензией по данным официального сайта ГЖИ субъекта РФ	Выдано лицензий по данным сайта ГЖИ субъекта РФ	Отказано по данным сайта ГЖИ субъекта РФ	Информация на сайте о предстоящих заседаниях ЛК и повестки дня, протоколы ЛК	Получили лицензии УО от числа, зарегистрированных на сайте «Реформа ЖКХ»
Новосибирская обл.	898	12.05.2015	92	105	Сведения отсутствуют	Сведения о заседаниях и протоколы ЛК отсутствуют	12%
Московская обл.	1092	07.05.2015	738	617	120	Сведения о заседаниях и протоколы ЛК отсутствуют	57%
Владимирская обл.	734	07.05.2015	147	98		Сведения отсутствуют Протоколы имеются	13%
Волгоградская обл.	371	14.05.2015	Нет данных	128	43	Только дата заседаний Протоколы имеются	35%
Самарская обл.	1120	15.05.2015	Нет данных	144	27	Протоколы имеются	13%
Тверская обл.	421	17.05.2015	Нет данных	108	32	Протоколы ЛК отсутствуют	26%
Ростовская обл.	1037	17.05.2015	304	316 (276)	80 (81)	Протоколы имеются	31%
Тульской обл.	235	13.05.2015	147 (на 20.04)	121	24	Протоколы имеются	52%
Вологодская обл.	1008	12.05.2015	258	141(со слов руководителя ГЖИ)	11(со слов руководителя ГЖИ)	Отсутствуют реестры выданных лицензий, протоколы ЛК)	14%
Саратовская обл.	865	17.05.2015	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных Последняя информация от 04.03.2015	_____
Кировская обл.	565	14.05.2015	150	142	Нет данных	Протоколы имеются	25%
Калужская обл.	217	17.05.2015	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных	_____
Ленинградская обл.	459	15.05.2015	303	232	Нет данных	Протоколы имеются	66%

РЕЗУЛЬТАТЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ПО НЕКОТОРЫМ СУБЪЕКТАМ РФ ПО СОСТОЯНИЮ НА 17 МАЯ 2015 ГОДА