

## ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

В последние два года мы являемся свидетелями коренных сдвигов, можно сказать, смены эпох в целом ряде важнейших сфер жизнедеятельности нашей страны, затрагивающих самые различные правоотношения и интересы всех без исключения граждан. Изменения эти отражаются, прежде всего, в действующем законодательстве, которое, постоянно изменяясь, с одной стороны, как в зеркале, отражает проблемы реальных отношений, а с другой, активно воздействуя на них, смягчает, либо вовсе устраняет эти проблемы, либо, не успевая за изменениями, усугубляет ситуацию, порождая новые сложности уже в результате правоприменения.

Думается, что одной из основных качественных характеристик законодательства, как основного регулятора правоотношений в правовом государстве, является его адекватность фактическим отношениям между субъектами правового регулирования на любом этапе реформирования той или иной отрасли экономики, либо сферы жизнедеятельности общества и государства. Соответственно, задача законодателя, при решении политических и экономических вопросов, обеспечить полное и качественное отражение политической воли в системе правового регулирования.

Если такого взаимодействия не происходит, диссонанс между политическими намерениями и фактическим неадекватным правовым регулированием очень дорого обходится и обществу в целом и гражданам в отдельности, да и самому государству, блокируя нормальный процесс управления и приводя порой к самым неожиданным результатам.

Часть проблем, в таких случаях, снимается судебной практикой, однако полностью заменить качественное нормативное регулирование, таким образом невозможно. И само по себе увеличение доли судебной практики в регулировании тех или иных правоотношений в континентальной правовой системе, на наш взгляд, свидетельствует о недостатках соответствующего законодательства, и чем больше эта доля, тем более значительные и системные изменения необходимо вносить в нормативно-правовые акты.

Кодекс РФ об административных правонарушениях, вступивший в силу в 2002 г. является одним из наиболее изменяемых нормативных правовых актов в системе отечественного законодательства. За десять лет реального регулятивного функционирования, в него вносились изменения 167 раз, — именно столько редакций насчитывает на сегодня КоАП РФ, причем 2 последние с изменениями, не вступившими в законную силу.

С другой стороны, одновременно происходит бурное развитие законодательства, регулирующего отношения в жилищно-коммунальной сфере, связанное с реформой жилищно-коммунального хозяйства страны. Вносятся обширнейшие изменения и в сам Жилищный кодекс РФ (с момента введения в действие Жилищного кодекса РФ в 2005 г., на сегодняшний день он действует уже в двадцать седьмой редакции), и в многочисленные подзаконные нормативные акты. Вместе с тем, принимается огромное количество новых нормативно-правовых актов, регулирующих сложнейшие правоотношения в данной сфере.

На наш взгляд, в результате непрерывного семилетнего законотворчества, жилищно-коммунальное законодательство настолько переусложнено, что говорить о его нормальном понимании (и, соответственно, применении) населением не имеется никаких оснований. Такая ситуация порождена, не в последнюю очередь, непоследовательностью правотворчества в данной сфере, ситуативным законодательным реагированием на процессы, происходящие в отрасли, когда нормы права принимались вслед ставшим очевидными проблемам, порожденным недостатками ранее принятых нормативных актов.

А между тем, эта отрасль, пожалуй, как никакая другая, самым непосредственным и болезненным образом связана с интересами граждан, и, следовательно, именно здесь наиболее необходимо абсолютное восприятие широкими массами населения смысла действующего законодательства. Как никогда актуально в этом смысле сегодня звучат слова В.И. Ленина «...государство сильно сознательностью масс. Оно

сильно тогда, тогда массы все понимают, обо всем могут судить и идут на все сознательно»<sup>1</sup>.

В указанной связи особенно актуальна связь административного и жилищного законодательства в части регулирования деликтных отношений, в силу подавляющего значения именно административной ответственности в сфере жилищно-коммунальных правоотношений. А между тем, анализ правоприменительной практики свидетельствует о наличии серьезных проблем и пробелов в правовом регулировании административно-деликтных отношений в указанной области.

Не секрет, что в последние полтора года сфера жилищно-коммунального хозяйства чрезвычайно политизирована, и ее правовое регулирование во многом находится под влиянием складывающейся политической конъюнктуры. Причины этого находятся за пределами нашего рассмотрения в данной работе, поскольку остановимся мы на чисто правовой стороне вопроса. Последствием политизации явилось, помимо прочего, многократное повышение интереса со стороны контролирующих и надзорных органов к лицам и организациям, занимающимся управлением многоквартирными домами.

Составы административных правонарушений, фигурирующие в указанной сфере, закреплены в 10 статьях КоАП РФ<sup>2</sup>, относящихся к 6 различным главам.

Статья 7.19 КоАП РФ — самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа

Статья 7.20 КоАП РФ — самовольное подключение к централизованным системам водоснабжения и водоотведения

Статья 7.22 КоАП РФ — нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов и (или) жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений либо порядка и правил признания их непригодными для постоянного проживания и перевода их в нежилые, а равно переустройство и (или) перепланировка жилых домов и (или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника), если переустройство и (или) перепланировка существенно изменяют условия пользования жилым домом и (или) жилым помещением.

Статья 7.23 КоАП РФ — нарушение нормативно-го уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами

Статья 6.4 КоАП РФ — нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта

Часть 1 ст. 14.8 КоАП РФ — нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце, об исполнителе и о режиме их работы

Часть 2 ст. 14.8 КоАП РФ — включение в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя

Часть 3 ст. 14.8 КоАП РФ — непредоставление потребителю льгот и преимуществ, установленных законом

Статья 20.4 КоАП РФ — нарушение требований пожарной безопасности

Часть 1 ст. 19.5 КоАП РФ — невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства.

Особняком стоят составы административных правонарушений, введенные в КоАП РФ после принятия Федерального закона № 261-ФЗ от 23.11.2009 г. (ред. от 12.12.2011) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> и Постановления Правительства РФ № 731 Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 731 (ред. от 06.02.2012) «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами»<sup>4</sup>. Выполнение данных нормативных актов призваны обеспечить две новые статьи КоАП РФ.

Статья 9.16. Нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности

Статья 7.23.1 КоАП РФ — нарушение организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами на основании договоров управления, установленных стандартом раскрытия информации порядка, способов или сроков раскрытия информации, либо раскрытие информации не в полном объеме, либо предоставление недостоверной информации

<sup>1</sup> Ленин В.И. ПСС. Т. 39. — С. 75.

<sup>2</sup> СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

<sup>3</sup> СЗ РФ. — 2009. — №48 — Ст. 5711.

<sup>4</sup> СЗ РФ. — 2010. — №40. — Ст. 5064.

Таким образом, за непродолжительное время складывается относительно самостоятельный субинститут правовых норм, регулирующих административно-деликтные отношения в сфере жилищно-коммунального законодательства. Между тем, применение на практике абсолютного большинства из них порождает больше вопросов, чем ответов и соответствующие отношения можно считать урегулированными только после многократных пересмотров судами всех уровней, включая Президиумы Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ.

Из числа указанных составов на сегодня наиболее частое применение получила ст. 7.22 КоАП РФ, хотя проблема определения субъекта в данном составе продолжает представлять известную сложность и остается дискуссионным вопросом в ряде конкретных случаев.

Снять вопросы, связанные с ее применением было призвано письмо Минрегиона РФ от 14.10.2008 № 26084-СК/14 «Об изменении практики осуществления государственного контроля за содержанием общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме в соответствии с новым жилищным законодательством Российской Федерации»<sup>5</sup>, которое жестко привязывает упомянутые в статье КоАП РФ нарушения с нарушением Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491 (далее — Правила содержания), причем субъектами правонарушения, определенного в ст. 7.22 КоАП РФ, являются лица, ответственные за содержание многоквартирных домов, — прежде всего, управляющие организации и их должностные лица. А вот для собственников помещений в многоквартирном доме — физических лиц, составляющих подавляющее большинство, какой-либо ответственности не предусмотрено вообще, вне зависимости от выбранного способа управления и выполнения своих обязанностей по содержанию общего имущества, предусмотренных законодательством.

Таким образом, в законодательстве создана парадоксальная ситуация — в нормативных актах всех уровней (ст. 30, 39 Жилищного Кодекса РФ<sup>6</sup>, п. 16, п. 17 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого поме-

щения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 (ред. от 06.05.2011)<sup>7</sup> (далее — Правила содержания общего имущества) задекларирована базовая обязанность собственников исполнять обязанности по содержанию общего имущества многоквартирного дома и нести соответствующие расходы, однако, ответственность за ненадлежащее исполнение данной обязанности несет кто угодно, только не они.

При этом, обозначая свою позицию по данному вопросу, Минрегион РФ по вопросу определения объективной стороны правонарушения, занял следующую позицию: в соответствии со ст. 162-164 Жилищного кодекса РФ и ч. 2 ст. 18 Федерального закона № 189-ФЗ от 29 декабря 2004 г. (ред. от 04.06.2011) «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»<sup>8</sup>, объем ответственности управляющих и подрядных организаций не может быть больше, чем объем обязательств по соответствующему договору, заключенному собственниками помещений с такими организациями.

Положения о перечне услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, условий их оказания и выполнения, а также размера их финансирования должны быть согласно ч. 3 ст. 162 и ст. 164 Жилищного кодекса указаны в заключенных договорах. В соответствии с п. 17 Правил содержания общего имущества, собственники помещений обязаны утвердить на общем собрании перечень услуг и работ, условия их оказания и выполнения, а также размер их финансирования. Услуги и работы, предусмотренные Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными Постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170<sup>9</sup>, являются обязательными для управляющей или подрядной организации только в случае указания на них в договоре. В других случаях указанные правила в соответствии с ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»<sup>10</sup> имеют рекомендательный характер.

<sup>7</sup> СЗ РФ. — 2006. — №34. — Ст. 3680.

<sup>8</sup> СЗ РФ. — 2005. — № 1 (ч.1). — Ст. 15.

<sup>9</sup> Российская газета. — № 214. — 2003. — (дополнительный выпуск).

<sup>10</sup> СЗ РФ. — 2002 — № 52 (ч. 1). — Ст. 5140.

<sup>5</sup> Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. — 2008 (ч. II). — №12.

<sup>6</sup> СЗ РФ. — 2005. — № 1 (ч. 1). — Ст. 14.

Жилищное законодательство не предусматривает обязанности выполнения услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме без соразмерной оплаты таких услуг и работ (пп. 29 и 35 Правил содержания общего имущества).

В свою очередь, не закрепление в содержащемся в договоре перечне услуг и работ невыполненных услуг и работ свидетельствует об отсутствии обязанности выполнять не заказанные и не оплаченные услуги и работы, что свидетельствует об отсутствии в действиях управляющей или подрядной организации состава административного правонарушения независимо от наличия в договоре обязанности выполнять другие услуги и работы;

Для включения в договор работ и услуг по содержанию общего имущества в многоквартирном доме требуется решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, принимаемое большинством голосов от общего числа голосов принимающих участие в данном собрании собственников помещений в многоквартирном доме, а для внесения в договор работ по капитальному ремонту решение общего собрания, принятое большинством не менее двух третей голосов от общего числа голосов собственников помещений в многоквартирном доме (ст. 44, 46 и 158 Жилищного Кодекса РФ). В случае отсутствия таких решений общего собрания собственников помещений управляющая или подрядная организация не вправе выполнять указанные услуги и работы и не может отвечать за последствия невыполнения таких работ и услуг, а органы государственной жилищной инспекции субъектов РФ не вправе давать предписания об их выполнении.

Что касается определения субъективной стороны административного правонарушения, определенного в ст. 7.22 КоАП РФ, то Минрегион РФ в 2008 г., учитывая, что абсолютное большинство собственников какого-либо участия в решении основных вопросов управления собственным многоквартирным домом фактически не принимает, сохраняет «либеральную» по отношению к управляющим организациям позицию, указывая, что управляющая или подрядная организация не имеет возможности для соблюдения правил, за нарушение которых ст. 7.22 КоАП предусмотрена административная ответственность, если собственники помещений не заказали на возмездной основе услуги и работы, необходимые для поддержания общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства. Если управляю-

щая организация предложила собственникам помещений внести в договоры управления изменения о выполнении работ, необходимых для надлежащего содержания общего имущества, а собственники помещений не провели общее собрание или отказались от предложенных изменений, то управляющая организация не несет ответственности за неисполнение соответствующих работ.

Однако, следует отметить, что анализ судебной практики свидетельствует, что суды при рассмотрении данной категории дел не принимают и не принимали во внимание ссылки на содержание Письма Минрегиона России от 14 октября 2008 г. № 26084-СК/14, поскольку в силу ч. 1 ст. 13 АПК РФ, оно не входит в круг нормативных правовых актов, применяемых при рассмотрении дел.

Следующей вехой в «развитии» регулирования правоотношений, связанных с привлечением к ответственности по ст. 7.22 КоАП РФ, является принятие Постановления Президиума ВАС РФ от 29 сентября 2010 г. № 6464/10<sup>11</sup>, толкование правовых норм которого является общеобязательным и подлежит применению при рассмотрении судами аналогичных дел.

Данным Постановлением была фактически узаконена практика привлечения к административной ответственности по ст. 7.22 КоАП РФ должностных и юридических лиц без необходимости доказывания их вины.

Данное толкование ст. 162 ЖК РФ идет вразрез со смыслом и целями самой реформы жилищно-коммунального хозяйства, ибо с одной стороны, детально регламентируется обязанность собственников МКД по обеспечению надлежащего содержания общедомового имущества в МКД, участию в управлении им и несения бремени расходов, в том числе путем определения всех существенных условий договора. Данные нормы устанавливают и для управляющих организаций такой режим взаимодействия с собственниками, при котором они не имеют каких-либо иных источников финансирования, кроме принятых на общем собрании тарифов и связаны принятыми на них же решениях об определенных видах и объемах работ.

С другой же стороны, все эти правоотношения фактически создают последствия только для одной из сторон — управляющих организаций, поскольку по смыслу Постановления ВАС № 6464/10, вне зависимости от того, какие принимались решения на общих собраниях собственников относительно со-

<sup>11</sup> Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2010. – № 12.

держания договора управления, состава и объемов работ по нему, и, соответственно, источников и объемов их финансирования, управляющая организация несет обязательства по соответствию многоквартирного дома требованиям ПИН ТЭЖФ (Приказ Госстора России № 170) вне зависимости от того, сколько это стоит и в какие сроки технологически возможно приведение МКД в соответствие с нормативными актами.

Как указывалось в специализированной литературе, «...и раньше в судебных спорах управляющим компаниям практически никогда не удавалось доказать, что они не должны выполнять те работы и услуги по содержанию общего имущества, которые не предусмотрены договором управления многоквартирным домом. Поэтому правовая позиция Президиума ВАС РФ не революционна, это просто еще один аргумент не в пользу управляющей компании, который обязательно будет учитываться судами при вынесении решений по аналогичным делам»<sup>12</sup>.

По нашему мнению, при указанных обстоятельствах, собственникам вообще нет необходимости задумываться о реальном управлении своим домом и несении бремени его содержания.

Как правило, в управлении таких юридических лиц находится не один десяток, а во многих случаях, не одна сотня многоквартирных домов, подавляющее большинство из которых имеют возраст старше 20 лет, то есть были построены и большую часть своей «жизни» эксплуатировались до введения в действия Жилищного кодекса РФ, в том числе на протяжении 90-х гг. XX в. Их техническое и санитарное состояние складывалось десятилетиями и далеко не всегда является следствием плохой работы управляющих организаций.

На практике это приводит к повсеместному возложению судами обязанностей по фактическому **восстановлению** общего имущества МКД на управляющие организации, не обеспеченные денежными средствами, поскольку иных, средств, помимо собираемых в собственников, у них не имеется и привлечению к административной ответственности по ст. 7.22 КоАП РФ, то есть возложению дополнительной финансовой нагрузки и оттоку денежных средств от работ по содержанию и ремонту общего

имущества МКД. Все это влечет либо банкротство управляющих организаций, либо оставление МКД в том состоянии, которое и было, с дополнительным привлечением организации к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ за неисполнение предписания госжилинспекции, а, значит, еще большими дополнительными непроизводительными расходами.

Пленум ВАС РФ в Постановлении от 17.02.2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части КоАП РФ» (ред. От 10.10.2011)<sup>13</sup> разъяснил основополагающие моменты возникновения ответственности, предусмотренной ст. 7.22 КоАП РФ (см. п. 3 указанного Постановления), закрепив обязанность управляющих организаций осуществлять весь объем необходимых работ вне зависимости от их наличия в договоре управления и включения этих работ в тариф.

Указание же на ст. 2.1 КоАП РФ в постановлении не содержит конкретных критериев, по которым можно однозначно определить, выполнило ли юридическое лицо все от нее зависящее для надлежащего содержания в соответствии с Правилами и сводится, по сути, к цитированию текста статьи. Думается, что доказать данные обстоятельства при наличии вышеуказанной действующей судебной практики фактически не реально, поскольку постановление 6464/10 нивелирует любые доводы о нежелании собственников продуктивно взаимодействовать с управляющей организацией по вопросам содержания и ремонта общего имущества МКД.

Таким образом, налицо фактически старое доброе объективное вменение, прочно закрепившееся в правоприменительной практике, которая, как известно, является мерилем любых теорий.

Сложившийся явный правовой перекося в регулировании жилищных и административно-деликтных отношений, обусловленный политизированными целями, не способствует ни достижению целей реформы жилищно-коммунального хозяйства и формированию новых правоотношений, основанных на праве собственности на жилье и связанных с этим обязанностей, ни фактическому улучшению состояния многоквартирных домов, сводя все к игре «в одни ворота».

В этой связи представляется необходимым, прежде всего, включение в КоАП РФ норм об административной ответственности собственников помещений в многоквартирных домах за неиспол-

<sup>12</sup> См.: Шоломова Е.В. Выполнение текущих, неотложных, обязательных сезонных работ по содержанию и ремонту дома – обязанность УК // Жилищно-коммунальное хозяйство: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2010. – № 12. – С. 52-71.

<sup>13</sup> Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2011. – № 5.

нение обязанности по участию в обеспечении надлежащего содержания и ремонта общего имущества в МКД.

С учетом многообразия форм взаимодействия граждан между собой, с управляющими организациями и органами государственной власти и местного самоуправления, состав административного правонарушения необходимо закрепить с приведением конкретных форм деликтных действий и бездействия: уклонение от участия в общих собраниях по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции общего собрания, либо воспрепятствование его проведению, уклонение от участия в работе избранного совета многоквартирного жилого дома

(воспрепятствование его работе), злоупотребление правами, предоставленными законодательством (немотивированный отказ от согласования документации, необходимой при осуществлении содержания и ремонта общего имущества многоквартирного дома в случае, если данные полномочия предоставлены лицу решением общего собрания собственников МКД и т.д.).

С учетом усиления роли и расширения функций госжилинспекций, полномочия по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, целесообразно возложить на органы государственной жилищной инспекции.

#### Библиографический список:

1. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. — М.: Изд-во политической литературы, 1958-1965. Т. 39. — С. 75.
2. Шоломова Е.В. Выполнение текущих, неотложных, обязательных сезонных работ по содержанию и ремонту дома — обязанность УК // Жилищно-коммунальное хозяйство: бухгалтерский учет и налогообложение. — 2010. — № 12.

#### References (transliteration):

1. Lenin V.I. Polnoe sobranie sochineniy. — M.: Izd-vo politicheskoy literatury, 1958-1965. — T. 39.
2. Sholomova E.V. Vypolnenie tekushchikh, neotlozhnykh, obyazatel'nykh sezonnykh rabot po sodержaniyu i remontu doma — obyazannost' UK // Zhilishchno-kommunal'noe khozyaystvo: bukhgalterskiy uchet i nalogooblozhenie. — 2010. — № 12.