

УДК 347

М.Е. Стадолин

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНОГО КОНТРОЛЯ В ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ

*Аннотация.* В статье проводится анализ существующей системы жилищного контроля, раскрыты современные проблемы и особенности государственного надзора и муниципального контроля в жилищной сфере городских поселений, предложены меры по дальнейшему развитию системы контроля за предоставлением жилищных услуг.

*Ключевые слова:* жилищное хозяйство, Жилищный кодекс, система государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, многоквартирные дома, собственники жилых помещений, управляющие организации, лицензионный контроль.

Mihail Stadolin

## PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF SYSTEM OF HOUSING CONTROL IN URBAN SETTLEMENTS

*Annotation.* The article analyses the existing system of housing control, reveals modern problems and peculiarities of state supervision and municipal control in the housing sector of urban settlements, proposed measures for further development of the system of control over the provision of housing services.

*Keywords:* housing, housing code, the state housing supervision and municipal housing control, blocks of flats, landlords, management companies, licensing control.

Жилищное хозяйство является важнейшим сегментом национальной экономики, социальная значимость которого определяется непосредственным влиянием на условия жизнедеятельности и процессы воспроизводства населения, социальную напряженность в обществе, формирование общественного мнения и отношения к деятельности органов власти. В жилищном хозяйстве, как особом объекте государственного и муниципального управления, крайне сложно достичь оптимального соотношения между экономической целесообразностью и социальной необходимостью, рыночными и административными методами управления, в результате стоимость жилищных и коммунальных услуг неуклонно растет, техническое состояние домов ухудшается, число аварий возрастает. В итоге усиливается несоответствие технического состояния и функционально-потребительских качеств большинства многоквартирных домов действующим нормативам и требованиям жителей [4].

Принятие в 2005 г. Жилищного кодекса определило переход функций по управлению многоквартирными домами (МКД) к собственникам жилых помещений с правом выбора ими различных способов управления общим имуществом МКД и привело к формированию формально достаточно развитого рынка управляющих и эксплуатирующих организаций [1]. Так, только в сфере управления многоквартирными домами России насчитывается более 22,6 тыс. функционирующих управляющих организаций, из которых менее 200 тыс. находятся в государственной собственности, 1,3 тыс. – в муниципальной собственности, 21,3 тыс. – в частной собственности (включая акционерные общества с государственным участием) [4]. Тем не менее кардинальных позитивных изменений в жилищном хозяйстве страны не происходит. Жилищное хозяйство по-прежнему выполняет в основном социальную функцию, часто с завышенными и фактически не обеспеченными обязательствами государства, с отсутствием реальных экономических отношений и современных методов управления, системы эффективного публичного контроля за содержанием жилищного фонда и деятельностью управляющих организаций.

Создание в последнее десятилетие законодательных основ развития системы различных форм

жилищного контроля было вызвано практически бесконтрольными и часто негативными действиями управляющих организаций в отношении жителей МКД. К настоящему времени в стране сформировалась система жилищного контроля и надзора, основанная, прежде всего, на двух основных элементах: органы государственного жилищного надзора, органы муниципального жилищного контроля. В 2011 г. Федеральным законом от 18 июля № 242–ФЗ [5] в ст. 20 ЖК РФ был внесен ряд изменений и законодательно введено понятие государственного жилищного надзора, под которым понимается деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, установленных жилищным законодательством требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, формированию фондов капитального ремонта, 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 посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, а так же деятельность указанных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния их исполнения (в ред. Федерального закона от 21.07.2014 г. № 255–ФЗ [7]).

В 2012 г. Федеральным законом от 25 июня 2012 г. № 93–ФЗ в жилищном законодательстве было закреплено понятие «муниципальный жилищный контроль», которое в ч. 1.1. ст. 20 Жилищного кодекса трактуется как 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 федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами, т.е. законности использования муниципального жилищного фонда юридическими и физическими лицами [6]. Назначение государственных и муниципальных органов жилищного контроля, таким образом, по сути одинаково, а именно: предупреждать, выявлять и пресекать различные нарушения законодательства, касающиеся использования и содержания жилых помещений, общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, при этом происходит дублирование их функций, несмотря на значительные различия в нормативно–правовом статусе и возможностях. Так, из определений государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля следует, что деятельность по государственному надзору предполагает проведение проверок соблюдения законодательных требований применительно к жилищному фонду независимо от формы собственности, а муниципальный жилищный контроль касается лишь проверок соблюдения норм жилищного законодательства, установленных в отношении муниципального жилищного фонда, включая использование муниципальных жилых помещений по договорам социального найма.

Указанные выше нормативные акты проводят разграничение между государственным надзором и муниципальным контролем в жилищной сфере не только по функциональным возможностям (деятельность в сфере государственного жилищного надзора, помимо собственно проверок соблюдения законодательства, охватывает еще и работу по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния их исполнения), но и в зависимости от тех органов, которые осуществляют соответствующую деятельность: согласно ст. 20 ЖК РФ жи-

личный надзор осуществляется исключительно органами исполнительной власти субъектов РФ, а жилищный контроль может производиться как государственными органами, так и органами местного самоуправления [1]. При этом предмет муниципального жилищного контроля законодательно определен лишь в общем виде, не столь детально как предмет государственного жилищного надзора, а ЖК РФ устанавливает фактически одинаковую компетенцию должностных лиц органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля [2]. Но необходимо отметить, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) не содержит норм, позволяющих органам муниципального жилищного контроля осуществлять административное производство по делам о правонарушениях в подведомственной области. Так, в соответствии с ч. 7 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов местного самоуправления, вправе лишь составлять протоколы о некоторых административных правонарушениях, указанных в данной норме [3]. Если орган государственного жилищного надзора (Госжилинспекция) по результатам проверки может выдать соответствующее предписание, составить протокол об административном правонарушении (АП), рассмотреть дело об АП и принять меры административного воздействия, то орган муниципального жилищного контроля имеет только право привлечь виновных лиц к административной ответственности в виде предупреждения или выдать предписание и направить материалы в территориальные подразделения Государственной жилищной инспекции для возбуждения дела об АП [3].

Таким образом, предусмотренная ЖК РФ компетенция органов муниципального жилищного контроля носит в какой-то мере декларативный характер и достаточно ограничена, несмотря на законодательно закрепленную возможность должностных лиц, осуществляющих муниципальный жилищный контроль, рассматривать дела об административных правонарушениях [1; 2]. При осуществлении своих функций органы муниципального жилищного контроля тесно взаимодействуют с соответствующими органами исполнительной государственной власти субъектов в методической, информационной, организационной, консультативной и других сферах деятельности. Как показывает практическая деятельность, обращения жителей о нарушениях жилищного законодательства, поступающие в государственную жилищную инспекцию, достаточно часто просто передаются в территориальный орган муниципального жилищного контроля для проведения проверки и принятия решения в соответствии с его компетенцией, что свидетельствует скорее не об эффективности совместных действий по реализации контролирующих функций, а о дублирующих друг друга полномочиях органов контроля и надзора. К тому же в жилищном законодательстве фактически не применяется и такое существенное различие между государственным жилищным надзором и муниципальным контролем, как форма собственности жилищного фонда, применительно к которому осуществляются проверки. Так, несмотря на то, что согласно ЖК РФ муниципальный жилищный контроль касается проверок соблюдения требований нормативных актов только в отношении муниципального жилищного фонда, то в ряде случаев обязанность по проведению мероприятий муниципального жилищного контроля законодательство не связывает с обязательным наличием в жилом доме помещений, находящихся в муниципальной собственности [1]. Например, в соответствии со ст. 165 ЖК РФ, на основании обращения собственников помещений в многоквартирном доме, председателя совета МКД и других лиц о невыполнении управляющей организацией своих обязательств орган местного самоуправления в пятидневный срок должен проводить внеплановую проверку деятельности управляющей организации и, в случае выявления нарушения управляющей организацией условий договора управления МКД, и не позднее чем через пятнадцать дней со дня соответствующего обращения инициировать созыв общего собрания собственников помещений для решения вопросов о расторжении договора с такой управляющей организацией и о выборе новой или об изменении способа управления данным домом [1]. Необходимо отметить, что столь сжатые сроки требуют законодательной корректировки, т. к. соблюдение их на практике крайне затруднительно.

Кроме того, в нормативных актах органов местного самоуправления часто прямо устанавливается, что полномочия осуществляются органами муниципального жилищного контроля вне зависимости от формы собственности жилищного фонда, а в ряде регионов принято решение о делегировании отдельных полномочий органов государственного жилищного надзора на уровень муниципального жилищного контроля. В то же время государственный жилищный надзор может производиться и в отношении муниципального жилищного фонда, что также практически стирает различие между рассматриваемыми формами жилищного контроля. Таким образом, жилищное законодательство к настоящему времени не позволяет в должной мере разграничить полномочия, компетенции и предмет проверок между органами государственного жилищного надзора и органами муниципального жилищного контроля, тем более, что согласно ст. 20 ЖК РФ, и та и другая деятельность направлены, прежде всего, на организацию и проведение проверок соблюдения законодательных и нормативных актов в жилищной сфере, только с учетом того, что деятельность по муниципальному жилищному контролю реализуется на территории соответствующего городского поселения.

Создавшееся положение в системе жилищного контроля осложняет введение в 2014–2015 гг., помимо государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, лицензионного контроля за деятельностью управляющих организаций, что вызывает изменение функций и расширение полномочий органов государственного жилищного надзора в области государственного регулирования деятельности по управлению МКД. С 1 мая 2015 г. в соответствии с ФЗ от 21.07.2014 г. № 255 в связи с введением лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами в отношении управляющих организаций государственный жилищный надзор заменяется лицензионным контролем (часть 7 статьи 20 ЖК РФ), осуществляют который государственные жилищные инспекции наряду с частичным сохранением функций по государственному жилищному надзору. Например, это касается случая, когда управляющая организация, даже с аннулированной лицензией продолжает осуществлять деятельность по управлению МКД до момента выбора собственниками и реализации нового способа управления, то в отношении ее проводятся мероприятия государственного жилищного надзора [7]. Вместе с тем согласно части 1.1 статьи 20 ЖК РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять уполномоченные органы местного самоуправления отдельными полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля в отношении управляющих организаций, что так же фактически ставит органы муниципального жилищного контроля в подчиненное положение территориальным подразделениям Госжилинспекции [1].

Таким образом, учитывая дублирование большинства функций муниципальными органами жилищного контроля, при законодательных ограничениях их деятельности, в современных условиях представляется необходимым и целесообразным изменить существующую систему жилищного контроля путем реорганизации муниципальных органов жилищного контроля и передачи из муниципального ведения в территориальные региональные и городские подразделения Госжилинспекции, что позволит осуществлять единое регулирование процессов жилищного контроля, повысить их оперативность и достоверность, а так же оптимизировать численность служащих местных администраций с сокращением расходов на их содержание из муниципальных бюджетов. Необходимо отметить, что в последнее время, учитывая общественную и социальную важность сферы жилищных услуг, власти ищут более оперативные, действенные и непосредственные механизмы контроля качества жилищных услуг. К таким достаточно действенным механизмам жилищного контроля можно отнести интернет–порталы, созданные в Москве, Московской области, Санкт–Петербурге и некоторых других регионах России, предназначенные, в числе прочего, для приема жалоб жителей многоквартирных домов о нарушениях предоставления жилищных услуг. При этом обращение ставится на контроль уполномоченного регионального органа жилищного надзора и других территориальных контролирующих органов [8].

Библиографический список

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188–ФЗ (ред. от 28.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 07.02.2017).
2. Истомин, В. Г. Государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль : теория, практика и проблемы взаимодействия [Электронный ресурс] / В. Г. Истомин // Муниципалитет : экономика и управление. – 2014. – № 4(9). – Режим доступа : <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2014/04/> (дата обращения : 27.01.2017).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195–ФЗ (ред. от 28.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.01.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 03.02.2017).
4. Петрина, О. А. Государственная поддержка решения жилищных проблем в России : опыт реализации и особенности проведения / О. А. Петрина, М. Е. Стадолин // Муниципальная академия. – 2015. – № 4. – С. 90–97.
5. Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 242–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 03.02.2017).
6. Федеральный закон от 25.06.2012 г. № 93–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 05.02.2017).
7. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 255–ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 03.02.2017).
8. Хмельченко, Е. Г. Информационные технологии управления жилищно-коммунальной сферой / Е. Г. Хмельченко // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2011. – № 20. – С. 124–128.