

3. Договор об обращении в Суд ЕврАзЭС хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза и особенностях судопроизводства по ним 2010 г. // Официальный портал Суда ЕврАзЭС. - URL: <http://sudevrazes.org/sm.aspx?guid-67003> (дата обращения: 03.02.2015 г.)
4. Исполинов А.С. Евразийское правосудие: от суда Сообщества к Суду Союза / А.С. Исполинов // Государство и право. - 2015. - № 1. - С. 80 - 88.
5. Письмо ФТС России № 01-11/08792 «О декларировании товаров 27 группы ТН ВЭД ТС» от 04 марта 2013 г. [Электронный доступ] // Система КонсультантПлюс: Высшая школа: учебное пособие. – Вып. 20. – 1 DVD-ROM.
6. Постановление Большой коллегии Суда Евразийского экономического сообщества от 8 апреля 2013 г. «О разъяснении Решения Суда Евразийского экономического сообщества от 05.09.2012 г., которым был признан не соответствующим международным договорам, действующим в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, пункт 1 Решения Комиссии Таможенного союза от 17.08.2010 № 335» [Электронный доступ] // Система КонсультантПлюс: Высшая школа: учебное пособие. – Вып. 20. – 1 DVD-ROM.
7. Смбалян А.С. Перспективы Суда ЕврАзЭС в системе органов международного правосудия А.С. Смбалян // Международное право и международные организации. - 2013. - № 1. - С. 104 - 109.
8. Смбалян А.С. Решения органов международного правосудия в системе международного публичного права / А.С. Смбалян. - М.: Статут, - 2012. - С. 161 - 171.
9. Статут Суда Евразийского экономического сообщества от 5 июля 2010 года [Электронный ресурс] // Официальный портал ЕврАзЭС. - URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/22> (дата обращения 04.03.2015 г.).

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРОВЕДЕНИЯ ОРГАНОМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВНЕПЛАНОВОЙ ПРОВЕРКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЯЮЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

**Е.М. Шайдулина,
преподаватель кафедры
конституционного права
Юридического института ИГУ
Chernyaeva_lena@mail.ru
Научный руководитель:
Н.Э. Шишкина,
заместитель директора
Юридического института ИГУ
по науке и международным связям,
доктор юридических наук, профессор**

Федеральным законом от 4 июня 2011 г. «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] в ст. 165 Жилищного кодекса РФ [1] (далее – ЖК РФ) была добавлена норма, согласно которой муниципалитет наделяется полномочием по проведению проверки управляющей организации на предмет выполнения условий договора по управлению домом. В случае поступления в муниципалитет обращения от собственников помещений, председателя совета многоквартирного дома и других лиц муниципалитет обязан в 5-дневный срок провести проверку управляющей организации.

В случае если будет выявлено невыполнение условий договора управляющей организацией, муниципалитет не позднее 15-ти дней с момента указанного обращения созывает общее собрание жильцов для решения вопросов о расторжении договора с такой управляющей организацией и о выборе новой управляющей организации или об изменении способа управления данным домом.

Представляется, что это хорошая инициатива по усилению контроля за деятельностью управляющих организаций и повышению их ответственности [4; 102].

Вместе с тем, анализ действующего законодательства позволил выявить еще некоторые проблемы, связанные с реализацией данной нормы.

Проведение выше обозначенной проверки – это вид контроля, причем, контроля муниципального, поскольку контролирующий субъект – орган местного самоуправления, следовательно, к указанным отношениям применяется Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [6], в соответствии с которым при осуществлении муниципального жилищного контроля особенности организации и проведения проверок (вид, предмет, основания проведения проверок, сроки и периодичность их проведения, уведомления о проведении внеплановых выездных проверок и согласование проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры) могут устанавливаться другими федеральными законами. В данном случае, в частности, речь идет о ЖК РФ.

Анализ сферы применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» позволяет сделать вывод о том, что им регламентируются, в том числе проверки управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами.

Согласно указанному Федеральному закону муниципальный контроль – это деятельность муниципальных органов, уполномоченных в соответствии с федеральным законом, на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, во-первых, требований, установленных в муниципально-правовых актах; во-вторых, требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в-третьих, только в случаях, когда соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Иными словами, одним из признаков муниципального контроля является отнесение соответствующего вида контроля к вопросам местного значения.

Вместе с тем, в ст. 17.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах...») поименованной как «муниципальный контроль» отмечено, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Как представляется, анализируемая статья Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах...» не содержит предписания об отнесении муниципального контроля к вопросам местного значения.

В ч. 2 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах...» сказано, что к отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Таким образом, мы имеем дело с противоречащими друг другу нормами, обе из которых содержатся в федеральных законах, т.е. источниках права одинаковой юридической силы. Для разрешения сложившейся коллизии необходимо применить содержательное правило, когда специальный закон отменяет действие общего [2; 21].

Исходя из правила приоритета специальной нормы («*lex specialis derogat lex generalis*») [17]; [13]; [18] большую юридическую силу будет иметь Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», поскольку он выступает в качестве специального закона по отношению к Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах...». Следовательно, муниципальный контроль по предписанию специального закона должен быть отнесен к вопросам местного значения.

Требование о проведении органами местного самоуправления проверки управляющей организации на предмет выполнения условий договора по управлению домом установлено федеральным законом – ЖК РФ, а значит, чтобы подпадать под понятие муниципального контроля данный контроль должен относиться к вопросам местного значения.

Вместе с тем, в законодательстве есть некая неопределенность: не ясно, следует относить проведение внеплановой проверки к вопросам местного значения или нет. Такое отсутствие определенности приводит к двоякой ситуации.

Первая ситуация. Если законодатель подразумевал, что проведение органами местного самоуправления проверки, предусмотренной ч. 1.1. ст. 165 ЖК РФ, относится к муниципальному жилищному контролю, то в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах...» среди вопросов местного значе-

ния городского поселения и городского округа есть такой вопрос как осуществление муниципального жилищного контроля (п. 6 ч. 1 ст. 14, п. 6. ч. 1 ст. 16).

Буквальное толкование ч. 1.1 ст. 20 ЖК РФ позволяет заключить, что муниципальный жилищный контроль касается только требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда. Иными словами, осуществление муниципального жилищного контроля в отношении государственного и частного жилищного фонда не допускается.

В ЖК РФ «под государственным жилищным надзором понимается деятельность уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений ... юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных ... требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, ... 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...».

Таким образом, проверка в отношении государственного и частного жилищного фонда, в том числе о невыполнении управляющей организацией обязательств по договору управления многоквартирным домом, относится к государственному жилищному надзору. Следовательно, это уже полномочия органов государственной власти субъектов РФ, а не органов местного самоуправления.

Складывается ситуация, что внеплановая проверка, предусмотренная ч. 1.1 ст. 165 ЖК РФ, может быть отнесена к муниципальному жилищному контролю, только если такой контроль касается муниципального жилищного фонда. Значит, проведение органами местного самоуправления такой проверки в отношении государственного и частного жилищного фонда – это вопросы, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных с регионального уровня на муниципальный, поскольку это государственный жилищный надзор. Получается, что органы местного самоуправления должны наделяться полномочиями по проведению проверки управляющей организации в порядке ст. 165 ЖК РФ в соответствии с требованиями главы 4 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах...», в которой закреплена возможность передачи законом органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Таким образом, указанное полномочие (применительно к государственному и частному жилищному фонду) на муниципальный уровень должно передаваться в соответствии с законом о передаче отдельных государственных полномочий и с предоставлением необходимых для его реализации материальных и финансовых средств.

Вторая ситуация. Если проверка в соответствии с ч. 1.1 ст. 165 ЖК РФ не относится к муниципальному жилищному контролю, а следовательно, и к вопросам местного значения, т.е. речь идет о государственном и частном жилищном фонде, все условия управления многоквартирным домом можно разделить на две группы:

- 1) условия, включающие законодательно установленные требования к содержанию и использованию жилищного фонда в надлежащем состоянии;
- 2) условия, которые стороны предусмотрели в соответствии с принципом свободы договора.

В отношении соблюдения первой группы условий (как было рассмотрено выше) осуществляется государственный жилищный надзор, тогда как в отношении второй группы муниципальный жилищный контроль невозможен, потому как речь идет о государственном и частном жилищном фонде. Следовательно, проверка, предусмотренная ч. 1.1 ст. 165 ЖК РФ, не относится к вопросам местного значения (в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах...» среди вопросов местного значения, кроме муниципального жилищного контроля, нет такого муниципального контроля, под который могла бы подпадать указанная проверка). Значит, это 1) либо вопросы, связанные с реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (об этом уже говорилось выше), 2) либо иные вопросы, которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах...» не относятся к вопросам местного значения, не являются отдельными государственными полномочиями, а также не отнесены к компетенции иных органов публичной власти и не исключены из компетенции органов местного самоуправления (данные вопросы органы местного самоуправления вправе решать только при наличии собственных средств).

Таким образом, проверка муниципальными властями деятельности управляющих компаний осуществляется только при наличии в муниципальном образовании финансовых средств на эти цели. При такой ситуации возникает следующая проблема.

Если указанная проверка относится к так называемым иным вопросам, которые не относятся к вопросам местного значения, не являются отдельными государственными полномочиями, а также не отнесены к компетенции иных органов публичной власти и не исключены из компетенции органов местного самоуправления, то проведение такой проверки – это всего лишь право муниципальных властей. Иными словами, органы местного самоуправления вправе отказать в проведении проверки обратившимся лицам по причине отсутствия финансовых средств.

Однако согласно теории о компетенции полномочие является одновременно и правом органов местного самоуправления, и их обязанностью. Кроме того, в ЖК РФ содержится следующая формулировка: «орган местного самоуправления *проводит* проверку», т.е. у органов местного самоуправления нет права выбора модели поведения, а есть четкое предписание действовать в строгом соответствии с законом.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день затруднена реализация нормы ст. 165 ЖК РФ, предусматривающая проведение органами местного самоуправления проверки деятельности управляющих организаций. Это означает, что пока собственники помещений остаются недостаточно защищенными в условиях одностороннего нарушения договора управляющей компанией.

Вместе с тем, практика реализации нормы ст. 161 ЖК РФ пошла по пути самостоятельного осуществления органами местного самоуправления данной проверки за счет собственных средств, делегирования региональных полномочий на муниципальный уровень не происходит [16]; [12]; [15]; [7]; [9]; [14]; [19]. Подтверждением тому служат утвержденные в Иркутской области распоряжением министерства жилищной политики, энергетики и транспорта от 4 марта 2013 г. № 18-мр методические рекомендации по организации и проведению органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области проверок в целях реализации полномочий, предусмотренных ч. 1.1 ст. 165 ЖК РФ [8].

В 2013 г. должностными лицами органов муниципального жилищного контроля г. Иркутска проведено 770 внеплановых проверок, из которых 660 - выездных, 110 - документарных. В 36 % были выявлены нарушения управляющими организациями обязательных требований, в связи с чем, выдано 275 предписаний об устранении выявленных нарушений [3]; [10].

Таким образом, полномочия муниципальных органов по проведению проверки, предусмотренной ст. 165 ЖК РФ, и полномочия органов государственного жилищного надзора совпадают в части контроля над управляющими организациями, обслуживающими государственный и частный жилищный фонд, т.е. имеет место дублирование и параллелизм полномочий органов власти различных уровней.

Изложив суть проблемы, видим два варианта ее решения: либо должно происходить делегирование полномочий органов государственного жилищного контроля на муниципальный уровень с учетом императивных предписаний, установленных главой 4 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах...»; либо же необходимо внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах...», отнеся проведение подобных проверок к вопросам местного значения.

Список использованной литературы

1. Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
2. Занина М.А. Проблемы разрешения коллизий норм права равной юридической силы в современном российском праве / М.А. Занина // Законодательство и экономика. - 2010. - № 4. - С. 21 - 26.
3. Информация об осуществлении муниципального жилищного контроля на территории города Иркутска [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.admirk.ru/Pages/kommunalnoehozyaistvo.aspx> (дата обращения 03 дек. 2013 г.).
4. Куратова М. Защита от липовых ТСЖ / М. Куратова // Жилищное право. - 2011. - № 9. - С. 101 – 103.
5. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 23. Ст. 3263.
6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
7. О комиссии по проведению внеплановых проверок деятельности управляющих организаций по управлению многоквартирными жилыми домами на территории Полевского городского округа : постановление Главы Полевского городского округа от 8 авг. 2013 г. № 1943 // Диалог. 2013. № 64. 16 авг.

8. О методических рекомендациях по организации и проведению органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области проверок, в целях реализации полномочий, предусмотренных частью 1.1 статьи 165 ЖК РФ : распоряжение министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области от 4 марта 2013 г. № 18-мр // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.
9. О передаче полномочий в сфере управления многоквартирными домами : постановление Администрации городского округа Первоуральск от 25 июля 2013 г. № 2428 // Вечерний Первоуральск. 2013. № 58. 30 июля.
10. О порядке осуществления муниципального жилищного контроля на территории города Иркутска : постановление Администрации города Иркутска от 28 нояб. 2012 г. № 031-06-2285/12 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
12. Об организации проведения проверок деятельности управляющих организаций на территории городского округа Искитима: постановление администрации города Искитима от 27 марта 2012 г. № 532 // Искитимская газета. 2012. № 15. 12 апр.
13. Об оставлении без удовлетворения жалобы о признании недействительными отдельных положений Правил выдачи разрешений на учреждение акцизных складов, их функционирования и осуществления налогового контроля за их работой, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 дек. 2000 г. №1026 : решение Верховного Суда РФ от 7 авг. 2001 г. № ГКПИ01-1167 // Консультант-Плюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система.
14. Об утверждении порядка организации и осуществления муниципального жилищного контроля на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» : постановление Администрации города Южно-Сахалинска от 17 окт. 2013 г. № 1885-па // Южно-Сахалинск сегодня. 2013. № 50(996). 7 нояб.
15. Об утверждении Порядка проведения внеплановых проверок деятельности управляющих организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами на территории муниципального образования «Город Ижевск» : постановление Администрации г. Ижевска от 1 окт. 2013 г. № 1200 // Известия Удмуртской Республики. 2013. № 116. 15 окт.
16. Об утверждении Порядка проведения проверок деятельности управляющих организаций города Протвино: постановление администрации г. Протвино Московской области от 4 окт. 2013 г. № 840 // Протвино сегодня. 2013. № 39. 11 окт.
17. Определение Конституционного Суда РФ от 5 окт. 2000 г. № 199-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.
18. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда от 29 июня 2004 г. № 13-П // Собр. законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.
19. Положение о порядке осуществления муниципального жилищного контроля [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://stroynadzor.irkobl.ru/sites/stroynadzor/home/munitsipalnyy-kontrol/> (дата обращения : 18 февр. 2015 г.).