

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Кафедра теории государства и права и международного права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК

Заведующий кафедрой

доктор юридических наук,  
профессор

О.Ю. Винниченко

2019 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
магистра

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПРАВЛЯЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ЛИЦЕНЗИОННОГО  
КОНТРОЛЯ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнил работу  
студент 3 курса  
заочной формы обучения

Косован  
Дмитрий  
Андреевич

Научный руководитель  
канд. юрид. наук

Винниченко  
Евгений  
Олегович

Рецензент  
Юрист, ООО «Универсал Строй  
Монтаж»  
Магистр юриспруденции

Ильясов  
Лом-Али  
Русланович

г. Тюмень, 2019

СОДЕРЖАНИЕ.....	3
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И ЛИЦЕНЗИОННОГО КОНТРОЛЯ УПРАВЛЯЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ.....	8
1.1. Порядок и основные требования к лицензированию управляющих организаций.....	8
1.2. Лицензионный контроль управляющих организаций: понятие и административно-правовое регулирование.....	21
1.3. Механизм лицензионного контроля в отношении управляющих организаций.....	25
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ УПРАВЛЯЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА НАРУШЕНИЕ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ СОБЛЮДЕНИЮ.....	35
2.1. Административно-правовая защита и административная ответственность в сфере лицензионного контроля, регламентированная нормами КоАП РФ.....	35
2.2. Основания для аннулирования лицензий управляющих организаций.....	53
2.3. Проблематика норм выполнения лицензионных требований и предложения по совершенствованию деятельности управляющих организаций .....	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	66
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	72

## ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день проблема состояния сферы жилищно-коммунального хозяйства стоит очень остро. Не секрет, что в современных реалиях качество предоставления услуг ЖКХ является жизненной необходимостью в разрезе оценки качества жизни. В условиях развития российского общества государством разработан довольно обширный перечень административного механизма, с помощью которого происходит влияние на организации, которые согласно договору с собственниками помещений осуществляют управление многоквартирным домом. Одной из важных задач государства является достижение баланса между экономической рациональностью и социальной потребностью, но здесь очень важно учитывать большое противоречие между административными и рыночными подходами [6, с. 24].

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью изучения такого явления в сфере ЖКХ как лицензирование и лицензионный контроль в отношении организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами, что поможет избежать ошибок в процессе предпринимательской деятельности и более полно понимать специфику работы управляющих организаций.

Предпосылкой к законодательному закреплению процедуры лицензирования стало поступление в органы государственной власти довольно большого количества обращений граждан с жалобами на управляющие организации. В связи с тем, что на рынке предпринимательской деятельности действовало множество недобросовестных управляющих компаний, в стране остро назрела необходимость модернизации сферы жилищно-коммунального хозяйства, которая и началась с 1 мая 2015 года путем принятия закона о внесении изменений в Жилищный кодекс РФ. Поскольку процесс управления многоквартирными домами подлежит лицензированию, то и вся деятельность управляющих организаций проверкам со стороны надзора в форме

лицензионного контроля. Органы власти были вынуждены утвердить правила и нормы в отношении деятельности управляющих организаций в целях оправдания целесообразности размера взимаемой платы за оказываемые услуги. Лицензирование деятельности управляющих организаций позволяет законодателю выявлять и пресекать нарушения в части требований федеральных законов и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации. Лицензионный контроль является административно-правовой процедурой, которая направлена на выявление правонарушений в сфере лицензирования и их предотвращение [3, с. 83].

Механизм применения лицензионного контроля недостаточно всесторонне разработан и имеет множество недочётов и пробелов, это является достаточно большой проблемой в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Перед началом исследования автор ставит перед собой следующую цель – провести системный анализ механизма процедуры лицензирования и лицензионного контроля в части деятельности организаций, управляющими многоквартирными домами.

Для достижения поставленной цели необходимо рассмотреть следующие задачи:

- раскрыть понятие и сущность процедуры лицензирования;
- проанализировать взгляды ведущих ученых относительно введения процедуры лицензирования;
- рассмотреть лицензионные требования при лицензировании деятельности управляющих организаций;
- проанализировать процедуру лицензионного контроля, выявить недостатки в её реализации;
- всесторонне изучить административную ответственность за нарушение лицензионных требований при управлении многоквартирным жилым фондом;
- дать характеристику российской судебной практики в отношении

управляющих организаций;

- выяснить основания для аннулирования лицензий.

На основе совершенного системного анализа автор делает основные выводы по теме, выявляет проблемные аспекты, формулирует предложения по совершенствованию законодательства, а также практики его применения. Предметом диссертации является качественное изучение процесса лицензирования и лицензионного контроля, рассмотрение судебной практики по привлечению к ответственности недобросовестных управляющих организаций, а также проблемы правоприменения данной административной процедуры.

Методологической основой исследования являются анализ, синтез, индукция, дедукция, а также технико-юридический анализ, конкретизация и толкование.

Нормативно-правовую базу составили Жилищный кодекс РФ, федеральное законодательство, в частности ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Постановления Правительства РФ, а также научная и специальная литература.

Практическая значимость выполненной работы выражается в возможности использования результатов при модернизации законодательства, а также в качестве методических рекомендаций в повседневной деятельности управляющих организаций.

Диссертационная работа состоит из введения, 6 параграфов, заключения и библиографического списка.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И ЛИЦЕНЗИОННОГО КОНТРОЛЯ УПРАВЛЯЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ

## 1.1. Порядок и основные требования к лицензированию управляющих организаций

В Российской Федерации процедура лицензирования появилась довольно давно. В настоящее время на рынке предоставляется обширный спектр работ и услуг, однако для осуществления некоторых видов деятельности обязательно получение специального разрешения – лицензии. Законодателем установлено, что лицензированию в установленном порядке должны подлежать виды деятельности, которые могут повлечь за собой причинение ущерба жизни и здоровью граждан, т.к. они должны соответствовать государственным стандартам и нормам. Федеральный Закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» является основополагающим нормативно-правовым актом для процедуры лицензирования.

Для начала рассмотрим основные подходы к определению понятия лицензирования. А.Ф. Воронов и И.Н. Трофименко характеризуют лицензирование, как вид деятельности соответствующих государственных органов, направленный на выдачу лицензий и осуществление контроля за соблюдением лицензионных требований [5, с. 16]. Напротив, О.М. Олейник определяет лицензирование не как деятельность, а скорее, как правовой режим осуществления видов предпринимательской деятельности [16, с. 58]. В.Ф. Попондопуло рассматривает лицензирование в качестве средства регулирования, используемого государством, как общее ограничение предпринимательской деятельности. Однако, на наш взгляд, ни один из этих подходов в полной мере не раскрывает определение понятия лицензирования, они лишь описывают некоторые его особенности.

Необходимо отметить, что процедура лицензирования – это урегулированная административно-правовыми нормами деятельность лицензирующих органов по предоставлению лицензий, внесению в них изменений и дополнений, продлению срока их действия и прекращению действия лицензий. Каждое из вышеперечисленных действий является отдельным административным производством, которое выступает составной частью административно-управленческого процесса.

Заинтересованное физическое лицо, либо организация совершают запрос к компетентному органу с просьбой разрешить совершать те или иные действия, в свою очередь в случае одобрения административный орган выдает лицензию на право совершать предпринимательскую деятельность установленного образца, это и есть административно-правовое регулирование процедуры лицензирования.

Государство имеет возможность ограничить недобросовестных предпринимателей в осуществлении ими своей деятельности, именно так и проявляется административно-правовой аспект лицензионного регулирования. Если рассмотреть правоотношения в сфере лицензирования по субъектам, то становится очевидным, что в данных правоотношениях существует неравенство сторон, которое закреплено юридически (один из субъектов – орган исполнительной власти) [13, с. 135]. В статье 3 Закона о лицензировании отдельных видов деятельности лицензирование определяется как деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования [52, с. 37]. Огромное количество проблем в сфере жилищно-

коммунального хозяйства (далее –ЖКХ) положило начало к внедрению процедуры лицензирования данной сферы. В результате этого государство надеялось получить устранение неликвидных предприятий и организаций, а также улучшение качества обслуживания многоквартирных домов.

Предпосылки принятия Закона о лицензировании управляющих организаций были очевидны, поскольку сфера ЖКХ достаточно проблемная. По данным Комитета Государственной думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству 57% от общего числа обращений, поступающих в государственные органы власти, содержат жалобы на жилищно-коммунальную сферу обслуживания [7, с. 18]. Больше 50% поступающих в органы власти обращений в какой-то степени относятся к деятельности управляющих организаций.

До внедрения процедуры лицензирования в сфере ЖКХ в России сложился «серый» рынок управления жильем, таким образом государство было намерено провести «генеральную уборку» среде управляющих компаний. Достоверное количество компаний, управляющих многоквартирными домами, на момент перед внедрением процедуры лицензирования никто не знал, а ведь через них ежегодно проходит более 1 трлн. рублей. После принятия закона с рынка ушли около 15% управляющих компаний, которые осуществляли свою деятельность незаконно, либо делали это с грубыми нарушениями. Организации, которые остались на рынке стали объектом пристального надзора со стороны государства в лице контролирующих органов.

Основоположником внедрения процедуры лицензирования в деятельность управляющих организаций стал Федеральный закон от № 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» [51, с. 41], который был подписан Президентом РФ 21 июля 2014 года. Законодатель закрепил за управляющими организациями следующее

полномочие: «управление многоквартирными домами на основании полученной ими лицензии в установленном законом порядке» [51, с. 38]. Так, управление многоквартирным домом стало возможным только на основании лицензии, за исключением случая осуществления такой деятельности товариществом собственников жилья (далее – ТСЖ), жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом. При обсуждении законопроекта о лицензировании деятельности управляющих организаций поднимался вопрос в отношении лицензирования ТСЖ и жилищно-строительных кооперативов (далее – ЖСК). Однако, позиция законодательных органов остановилась на мнении, что ТСЖ и ЖСК являются некоммерческими организациями, объединениями собственников помещений, и лишение их лицензии не может привести их к реорганизации, поскольку невозможно запретить собственникам создавать свои объединения. Таким образом, ТСЖ, ЖСК были законодательно освобождены от необходимости получения лицензии.

Федеральный закон установил крайний срок получения лицензии на ведение деятельности управляющей организации (1 мая 2015 г.), в случае если организация не успевала получить лицензию к этому сроку, она не была допущена к управлению многоквартирным домом.

Лицензия выдается бессрочно, ее действие неограниченно по времени, однако ее действие ограничивается границами выдавшего ее субъекта РФ. Законом не предусмотрено приостановление и возобновление действия лицензии.

Важно, что лицензирование подразумевает не только выдачу и переоформление лицензий, но и контроль над выполнением лицензионных требований, которые установлены законодательством РФ.

Немаловажным является необходимость рассмотрения лицензионных требований, которые предъявляются управляющим организациям. Лицензионные требования – это те условия, которым

должна отвечать организация, осуществляющая управление многоквартирным домом, подлежащая лицензированию в установленном порядке. В случае нарушения установленных требований в рамках лицензионного контроля к правонарушителю применяется административное наказание.

Опираясь на ч. 7 ст. 20 ЖК РФ, мы видим, что жилищный надзор был заменен на лицензионный контроль, т.к. управление многоквартирными домами теперь производится на основании выдаваемой лицензии.

Является целесообразным сначала рассмотреть полный перечень законодательно закрепленных лицензионных требований.

Ч. 2.3 ст. 161, ч. 2 ст. 162 и ч. 1 ст. 193 ЖК РФ закрепляют в себе основные требования, которые предъявляются к управляющим организациям. В целях детального анализа рассмотрим каждый раздел лицензионных требований подробнее.

Ч.2.3 ст.161 Жилищного Кодекса регламентирует первый раздел предъявляемых требований. основополагающим требованием является оказание услуги выполнение работ, обеспечивающих надлежащее состояние общего имущества многоквартирного дома. Подробный перечень услуг и работ содержится в Постановлении Правительства № 290 от 3 апреля 2013 г. N 290. «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения» [22, с. 38], этот перечень в обязательном порядке должен быть включен в договор управления между управляющей организацией и собственниками. Целью данного требования является сделать акцент на качестве предоставления услуг. Еще одно требование, регламентируемое данной частью касается предоставления коммунальных услуг потребителям в соответствии с Постановлением Правительства от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных

домах и жилых домов» [30, с. 22].

Ч. 2 ст. 12 ЖК РФ включает в себя перечень, закреплённый во втором разделе лицензионных требований. Здесь закреплена обязанность соблюдать все условия договора управления. Отдельно следует заметить, что договор управления должен быть составлен по утвержденной форме. Примеры договор управления можно найти в Приказе Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства России от 31 июля 2014 года № 411/пр [39, с. 44]. 15 мая 2013 г. Правительством РФ в Постановлении № 416 были утверждены Правила осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами. Это позволило законодательно закрепить реализацию положений ст. 162 ЖК РФ.

Ст. 193 ЖК РФ закрепляет в себе последний раздел лицензионных требований. Здесь отмечено важное условие, которое гласит, что соискатель лицензии в обязательном порядке должен быть зарегистрирован в качестве ЮЛ или ИП на территории Российской Федерации. Организации, регистрация которых совершена в иностранных государствах, не допускаются к управлению многоквартирными домами. Должностное лицо управляющей организации обязательно должно иметь квалификационный аттестат. По мнению автора, очень важным требованием к соискателю является отсутствие неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, за преступления, начиная со средней тяжести, а также лицензия не может быть выдана управляющей компании, если ранее выданная лицензия этой управляющей компании была аннулирована. Таким образом, соискатель лицензии не должен быть ранее лишен такой лицензии, а также к нему не должна была быть применена дисквалификация за нарушение правил обслуживания многоквартирных домов. Соискатель лицензии обязан в полном объеме соблюдать требования Стандарта раскрытия информации, утвержденные Постановлением Правительства № 731 от 23.09.2010, в том числе раскрывать все сведения на своем сайте, на сайте Реформа ЖКХ, Государственной

информационной системы ЖКХ (далее – ГИС ЖКХ) и на информационных стендах. Немаловажно уделить внимание ч. 7 статьи 193 ЖК РФ, которая содержит понятие «иные требования, установленные Правительством РФ». В рамках жилищного законодательства данный вопрос до сих пор не урегулирован, нет четкого понимания какие требования будут подпадать под данную регламентацию, будут ли эти требования касаться принципов законности функционирования управляющей организации в рамках предпринимательской деятельности, или эти требования будут относиться к качеству обслуживания жилищного фонда. Еще один пробел в рамках российского законодательства.

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов предпринимательской деятельности» также включает в себя требования, установленные в отношении управляющих организаций. Важной необходимостью является наличие определённой материально-технической базы: специальные нежилые помещения и специализированное техническое оборудование. Также важным условием является наличие определенного штата сотрудников: маляры, юристы, сантехники, монтажники, сметчики и другие специалисты, работа которых необходима для полноценного качественного обслуживания жилищного фонда. Соискатель лицензии не должен иметь неисполненных предписаний от органов государственного жилищного надзора и нарушений в течение года, предшествующего лицензированию, а также не должен являться банкротом или находиться в процессе ликвидации. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» [32, с. 18] закрепило в себе требования, которым должны соответствовать документы, подаваемые управляющими организациями на получение лицензии.

В процедуре лицензирования также принимают участие следующие государственные органы:

- Федеральное казначейство – проверяет уплату соискателем лицензии

- государственной пошлины;
- Федеральная налоговая служба – получает сведения, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей;
  - Министерство Внутренних дел РФ проверяет сведения о наличии либо отсутствии у должностного лица соискателя лицензии неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, преступления средней тяжести, тяжких и особо тяжких;
  - Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ проверяет информацию о нахождении должностного лица соискателя лицензии в реестре лиц, осуществляющих единоличное управление органом лицензиата, лицензия которого ранее не была аннулирована, а также проверяет лиц, на которых уставом или иными документами лицензиата возложена ответственность за соблюдение требований к обеспечению надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме и в отношении которых применено административное наказание в виде дисквалификации.

С 1 октября 2014 г. Общественная палата РФ в лице Комиссии по развитию социальной инфраструктуры местного самоуправления и жилищно-коммунального хозяйства на постоянной основе осуществляет мониторинг для проверки выполнения закона о лицензировании управляющих организаций в регионах для выявления замечаний и внесения предложений по совершенствованию данной системы. Также на постоянной основе проводятся общественные слушания, на которых участники обозначают ряд принципиальных проблемы лицензирования и лицензионного контроля на основании примеров из практики муниципальных образований.

Для примера приведем ряд некоторых проблем, которые возникали на первых порах внедрения процедуры лицензирования для организаций,

управляющих многоквартирными домами. Высказывалось мнение, что лицензионные требования носят только формальный характер, поскольку очень часто управляющим организациям отказывают в выдаче лицензий только по формальным признакам. В некоторых регионах имелись случаи проверки на соответствие соискателя лицензии требованиям стандарта раскрытия информации в отсутствие самого соискателя, а акты о результатах проведенной проверки вообще не были предъявлены проверяемому, что является грубым нарушением законодательства. Еще одна проблема имевшая место, это то, что процесс лицензирования создает угрозу для добросовестного бизнеса в сфере ЖКХ, а штрафные санкции способствуют ущемлению прав ФЛ и ЮЛ. Существует такая практика, что организации, которые на протяжении многих лет успешно занимались управлением многоквартирными домами, в случае отказа им в выдаче лицензии, вынуждены пользоваться пробелом в законодательстве, а именно создать новые управляющие компании, которым они бы смогли передать жилищный фонд, ранее находившийся в их собственном управлении. В таких случаях лицензирование становится бессмысленным процессом, так как на тех же многоквартирных домах по факту остаются те же управляющие организации и качество обслуживания от этого не улучшается.

Если обратить внимание на штрафные санкции, то можно сделать вывод, что они необоснованно высоки. По данным Ассоциации организаций ЖКХ содействия развитию жилищного контроля и надзора за 2016 год только по семи субъектам РФ было вынесено постановлений на общую сумму более полутора миллиарда рублей. Основную массу штрафов государственные органы накладывают на управляющие организации и их руководителей, что делает невозможным дальнейшее осуществление управления домами.

Еще одной проблемой явилось то, что при принятии решений лицензионной комиссией о выдаче лицензии в некоторых субъектах РФ

соискателям предъявлялись дополнительные требования (наличие задолженности перед ресурсоснабжающими организациями, несвоевременные или некачественные ответы на запросы депутатов и другое), все вышеперечисленное является основанием для отказа в выдаче лицензии.

По результатам общественных слушаний каждый раз выдвигаются предложения по совершенствованию процедуры лицензирования. Например, участниками общественных слушаний было выдвинуто предложение о том, что необходимо проверять наличие квалификационного аттестата не только у руководителей организаций, но и у работников, такие документы могут подтвердить, что сотрудник может квалифицированно выполнять свои должностные обязанности. В связи с таким предложением было скорректировано условие получения лицензии, законодатель серьезное внимание уделил профессиональной квалификации штата сотрудников управляющих компаний.

Другим предложением стало введение в качестве обязательного критерия наличие в штате управляющей организации сотрудника, проводившего социальную работу с собственниками многоквартирных домов (например, служба социальной работы с населением, специалисты по работе с клиентами и т.п.).

Еще одним из предложений совершенствования процедуры лицензионного контроля стало нормативное регулирование нормы задолженности управляющей организации перед ресурсоснабжающими организациями, фондами капитального ремонта (высказывалось предложение, что нарушение установленной нормы может являться поводом для лишения лицензии управляющей компании).

Также было предложено установить обязательность сдачи квалификационного экзамена для председателей ТСЖ и ЖСК, а также осуществлять лицензирование таких организаций в рамках управления

многоквартирными домами.

Помимо всего вышеизложенного, было предложено установить закрытый перечень нарушений, которые являются предметом лицензионного контроля, исключить расширительное толкование законодательства и ограничить мероприятия лицензионного контроля этим перечнем.

В рамках проводимого исследования необходимо заострить внимание на изменениях в законодательстве муниципальных образований о порядке проведения лицензирования и определения лицензионных требований. Так по результатам Всероссийского селекторного совещания № ДК-П9-224пр [41, с. 59] было установлено, что нарушения управляющих организаций при осуществлении расчетов за коммунальные услуги необходимо включить в перечень грубых нарушений лицензионных требований, а за грубые нарушения установлен минимальный штраф в размере 250 тысяч рублей либо ответственность в виде отзыва лицензии на все многоквартирные дома. Саратовской областной Думой был разработан проект внесения изменений в ст.198 ЖК РФ, предлагается внести изменения в ч. 4 и заменить выражение «без ограничения срока ее действия» словами «сроком на пять лет» в отношении срока действия лицензии на управления многоквартирными домами. Также в проекте подробно обговорены условия, когда нарушение при расчетах за коммунальные услуги будет приравнено к грубому нарушению. Данный проект изменений является эффективным, т.к. каждые пять лет государство будет иметь достоверные данные о наличии в штате необходимых сотрудников, руководитель будет обязан получать квалификационный аттестат (следовательно, государство сможет оценить уровень его компетентности), а также управляющая организация должна будет уплатить государственную пошлину, что также имеет плюс в экономической сфере страны.

Проведя анализ, автор делает выводы в отношении процедуры лицензирования управляющих организаций и лицензионных требований, предъявляемых к ним:

Во-первых, можно констатировать, что институт лицензирования по своей сути относится к административному праву. В связи с этим лицензирование как административно-правовой институт представляет собой систему административно-правовых норм, регулирующих отношения в области предоставления, отзыва, аннулирования лицензий, а также контроль за соблюдением правил лицензирования организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами. Таким образом, институт лицензирования является одним из важнейших методов государственного управления предпринимательской деятельностью по управлению многоквартирными домами, поэтому занимает важное место в административном праве, являясь административно-правовым средством укрепления правопорядка [4, с. 348].

Во-вторых, основная проблема лицензирования заключается в недостаточном понимании задач лицензирования на уровне органов местного самоуправления, а интерес у таких органов власти вызывает возможность получения контроля над финансовыми потоками в сфере управления жилищным фондом.

В-третьих, с точки зрения обоснованности введения лицензионного требования о наличии задолженности перед ресурсоснабжающей организацией, следует сказать, что, все-таки справедливыми лицензионными требованиями можно назвать невыполнение определенных работ и услуг, необходимых для надлежащего содержания многоквартирного дома, но не наличие задолженности перед ресурсоснабжающими организациями. Согласно информации, опубликованной на сайте «Реформа ЖКХ», можно сделать вывод о том, что абсолютно у всех управляющих организаций имеется задолженность перед

компаниями, предоставляющими коммунальные ресурсы, поскольку процентного сбора средств с жителей многоквартирного дома за поставленные коммунальные ресурсы на конец расчетных периодов (кварталов) никогда не было и быть не может. Если смотреть объективно, то данную норму можно рассматривать как в некоторой степени коррупционной, поскольку государство в лице органов жилищного надзора пытается разработать механизм для отзыва лицензий у организаций, дома которых нужны другим управляющим организациям, а не которые являются недобросовестными в отношении обслуживания и управления многоквартирными домами.

В - четвертых, следует обратить внимание на несправедливость установления столь завышенных размеров штрафов для управляющих организаций. Очевидным представляется, что единственным источником дохода таких организаций является плата за жилищно-коммунальные услуги собственниками помещений, а в случае наложения штрафных санкций, фактически собственникам не будут произведены определенные работы и оказаны услуги на эту сумму взысканий.

В-пятых, требование об обязательности наличия у управляющей компании штата сотрудников различных квалификаций нельзя считать корректным. В рамках гражданского и жилищного кодексов допускается, что в целях обслуживания многоквартирного дома могут быть наняты специализированные организации для осуществления тех или иных видов работ и предоставления услуг, необходимых для эффективного обслуживания и содержания многоквартирного дома.

В-шестых, вопрос о введении лицензирования в отношении ТСЖи ЖСК является спорным. На наш взгляд, необходимо предусмотреть лицензирование ТСЖ, созданных из двух или более многоквартирных домов, поскольку в таком случае ТСЖ уже является недобровольным объединением собственников помещений, а коммерческой организацией, целью которой является извлечение прибыли. ЖСК, в

свою очередь, необходимо либо упразднить, либо подвергнуть тщательному лицензионному контролю, как и управляющие организации, поскольку у органов государственного жилищного надзора нет полномочий привлекать их к ответственности за несоблюдение лицензионных требований. Повсеместно на практике можно наблюдать, что существует немалое количество нарушений со стороны ЖСК, которые, продолжают выставлять двойные квитанции жителям многоквартирного дома при уже измененном способе управления, и при этом, не подлежат лицензионному контролю со стороны органов государственной власти.

Хочется обратить особое внимание на то, что расширяющийся перечень лицензионных требований, содержащийся в различных нормативных правовых актах создает, в некоторой степени, препятствия для деятельности управляющих организаций. Выражается это прежде всего в том, что управляющие организации обязаны непрерывно отслеживать изменения этих требований в разрозненном перечне источников и, соответственно, внедрять их непосредственно в свою деятельность во избежание возникновения лицензионного контроля.

## 1.2. Лицензионный контроль управляющих организаций: понятие и административно-правовое регулирование

Для выявления и предотвращения правонарушений в сфере лицензирования применяется такая административно-правовая процедура, как лицензионный контроль. Данная процедура состоит из следующих стадий:

1. Получение необходимой информации;
2. Правовая квалификация;

3. Принятие решение о применении принудительных мер к лицензиату [2, с. 49].

Цель лицензионного контроля – проведение проверок на наличие полноты и достоверности информации о лицензиате, либо соискателе лицензии. По общему правилу, данная информация должна содержаться в предоставленном заявлении, а также в документах, которые подтверждают возможность выполнения лицензионных требований и условий. Другими словами, лицензионный контроль – это контроль за соблюдением лицензионных требований со стороны органов власти. Проводить лицензионный контроль вправе лишь лицензирующие органы и только в пределах своей компетенции, установленной положениями ФЗ, указами Президента РФ, постановлениями Правительства и иными НПА субъектов РФ и МО.

В области лицензионного контроля в отношении деятельности по управлению многоквартирными домами принят целый пакет НПА, который содержит в себе ФЗ, Постановления Правительства, а также акты и регламенты, принятые органами местного самоуправления (далее – ОМСУ), ответственными за организацию проведения лицензионного контроля.

Федеральный закон № 99-ФЗ от 4 мая 2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» [52] является основным законом, регулирующим процесс лицензирования. Согласно п.51 ч.1 ст.12 настоящего закона предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами была внесена в перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию.

Федеральный закон N255-ФЗ от 21 июля 2014 г. «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» внесен изменения в Жилищный кодекс РФ, а именно добавил 10 главу, которая посвящена лицензированию деятельности по управлению

многоквартирными домами.

Еще одним немаловажным НПА, связанным с осуществлением лицензионного контроля является Федеральный закон № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [53].

Следующим правовым актом, являющимся правовой основой лицензионного контроля можно назвать Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [49]. Если в органы государственного надзора поступают обращения граждан с жалобами на деятельность управляющей компании, то в отношении последней может быть совершена внеплановая проверка.

В качестве нормативно-правовой основы лицензионного контроля следует упомянуть Постановление Правительства РФ от 28 октября 2014 г. N 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами». В данном Постановлении содержатся порядок получения лицензии для соискателей, а также перечень лицензионных требований, предъявляемых к лицензиату, т.е. к тем управляющим организациям, которые уже получили в установленном законе порядке лицензию на управление многоквартирными домами [20].

Следующий нормативно-правовой акт, относящийся к лицензированию это Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» [28]. По своему содержанию этот НПА является достаточно спорным и противоречивым в части лицензионного контроля, поскольку в разных субъектах РФ трактуется по-разному. Обращаясь к статистике каждая 9-ая управляющая организация не получила лицензию именно по причине несоблюдения условия раскрытия информации.

В качестве еще одной законодательной нормы можно упомянуть

Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 22 декабря 2014 г. № 882/пр «Об утверждении форм раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» [38], так как он является источником лицензионного контроля деятельности управляющих организаций. Данный приказ вступил в законную силу 25 мая 2015 года.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» [50] относится к НПА, регламентирующим лицензионный контроль. В содержании федерального закона включены требования к деятельности УК, а также требования раскрытия информации.

В связи с наличием необходимости принятия подзаконных актов, 28 октября 2014 года Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства приняло Приказ № 657/пр. «Об утверждении методических рекомендаций по разработке административного регламента предоставления государственной услуги по лицензированию предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, административного регламента исполнения государственной функции по лицензионному контролю, форм документов, используемые при лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» [37].

Каждый субъект Российской Федерации разработал свой административный регламент, распоряжения и приказы ГЖИ, а также иные НПА, касающиеся сферы лицензионного контроля и лицензирования в целом.

На сегодняшний день законодательная база Тюменской области ограничена лишь Постановлением Правительства Тюменской области от 07 июля 2017 г. № 299-п «Об утверждении Порядка осуществления лицензионного контроля за деятельностью по управлению многоквартирными домами».

Проведя анализ нормативно-правовой базы, справедливо сделать вывод о том, что несмотря на то, что список НПА, регламентирующий сферу лицензионного контроля, достаточно обширный, нельзя утверждать, что лицензионный контроль всесторонне законодательно регламентирован.

Анализируя практику, можно заметить, что в НПА постоянно вносятся различные изменения и дополнения, данный факт усиливает пробелы в законодательстве. Бывают случаи, когда какой-нибудь нормативно-правовой акт уже вступил в законную силу, но в муниципальном образовании нет четкого понимания как его применять на практике. Большую часть проблем составляет законодательное закрепление лицензионных требований и порядка осуществления лицензионного контроля. Единственным верным решением будет разработка и принятие единого правового акта, который будет содержать в себе полный перечень лицензионных требований для управляющих организаций в целях ограничения осуществления лицензионного контроля исключительно в рамках данного перечня.

### 1.3. Механизм лицензионного контроля в отношении управляющих организаций

Контроль – совокупность субъекта, объекта, средств и методов контроля, взаимодействующих между собой и направленных на достижение целей и получение результатов в результате проведенных действий. Механизмом контроля является порядок его организации и осуществления.

Объект лицензионного контроля – организации, получившие лицензию на управление многоквартирными домами, т.е. лицензиаты. На сегодняшний день не все организации, которые оказывают услуги собственникам помещений в многоквартирных домах подлежат обязательной процедуре лицензирования. Как было отмечено ранее, ТСЖ,

ЖСК и иные специализированные потребительские кооперативы не попадают под процедуру лицензирования. Таким образом, можно сказать, что лицензирование осуществляется в отношении только тех организаций, которые осуществляют управление многоквартирными домами на основании заключенных договоров управления с жильцами домов.

Предмет лицензионного контроля – документально подтвержденные сведения о деятельности компании, выполняемые работы и оказываемые услуги, принимаемые меры по соблюдению лицензионных требований, а также принимаемые меры по исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений.

Субъекты лицензионного контроля – органы государственного жилищного надзора (например, ГЖИ МО). Органы государственного жилищного надзора осуществляют следующие полномочия: лицензирование, лицензионный контроль, ведение реестра лицензий субъекта РФ, представление сведений для ведения сводного федерального реестра лицензий и реестра дисквалифицированных лиц.

Административные регламенты ГЖИ закрепляют механизм лицензионного контроля. Ч. 6 ст. 19 Федерального закона № 99 – ФЗ делит проверки в отношении лицензиата на плановые и внеплановые (документарные и выездные). Государственная жилищная инспекция обеспечивает постоянное систематическое наблюдение за исполнением лицензионных требований [9].

Местом проведения документарной проверки является место нахождения органа, осуществляющего лицензионный контроль. Должностное лицо, проводящее проверку, имеет право требовать любые документы, необходимые для характеристики полной картины. В случаях, когда документарная проверка не позволяет удостовериться в полноте и достоверности сведений должностным лицом может быть принято решение о проведении выездной проверки по месту нахождения проверяемого органа.

Для проверки соблюдения обязательных лицензионных требований происходят плановые проверки. Их периодичность строго определена ежегодным планом проведения плановых проверок, который утверждается Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства, далее утвержденный план размещается на официальных сайтах Министерства и ГЖИ МО.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [31], а также приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами 12 прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [40] устанавливают порядок подготовки ежегодного плана проведения плановых проверок.

На территории Тюменской области в настоящее время нет утвержденных административных регламентов, касающихся утверждения плана плановых проверок, таким образом можно сказать, что Тюменская область работает в этом отношении по общему правилу.

В ежегодный план проведения проверок попадают не все управляющие организации, для включения лицензиата в этот план законодательно определено три основания. Первое основание – истечение 1 года со дня принятия решения о предоставлении либо переоформлении лицензии. Второе основание гласит о том, что плановой проверке подлежат организации в случае истечения 3 лет со дня завершения последней плановой проверки в отношении этой организации-лицензиата.

Внеплановые проверки, в отличие от плановых, проводятся в целях проверки устранения ранее выявленных нарушений обязательных при лицензировании требований, а также в случаях поступления жалоб на

действия или бездействия должностных лиц органа государственного жилищного надзора при осуществлении лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Законом предусмотрен довольно обширный перечень оснований, по которым может быть проведена внеплановая проверка. Рассмотрим основания более подробно.

Во-первых, поводом для проведения внеплановой проверки является истечение срока исполнения последнего предписания, т.е. в случае, когда предписание было выдано управляющей организации, а органы государственного жилищного надзора не получили никаких сведений по движению этого предписания, а также устранении нарушений, содержащихся в нем.

Во-вторых, внеплановые проверки проводятся по поступлению заявлений (жалоб) и обращений граждан, информации от органов государственной власти (далее – ОГВ), ОМСУ. Такие проверки могут быть проведены лицензирующим органом без согласования с органами прокуратуры и, а также без предварительного уведомления лицензиата о проведении внеплановой проверки. При этом к любой жалобе или обращению применяются определённые требования, согласно Федеральному закону от 02 мая 2006 г. № 59 – ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [49] (указание личных данных; почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ; изложение сути содержания обращения; личная подпись; дата). По Федеральному закону анонимные жалобы не принимаются к рассмотрению.

В-третьих, поводом для проведения внеплановой проверки может стать размещенная в ГИС ЖКХ для Государственной жилищной инспекции, информация о нарушении.

В-четвертых, практика субъектов РФ демонстрирует, что внеплановая проверка может быть инициирована по сообщениям из средств массовой

информации (далее – СМИ).

В-пятых, органы государственного жилищного надзора обязаны провести внеплановую проверку в случаях возникновения угрозы или причинения вреда людям, животным, растениям, окружающей среде, а также в случае угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Еще одним основанием для проведения проверки является заявление самого лицензиата о проведение внеплановой выездной проверки, осуществляемой, как правило, в целях фиксирования факта досрочного исполнения предписания лицензирующего органа. Управляющая организация в этом случае подает заявление об инициировании проверки.

Предметом внеплановой выездной проверки разнообразен: состояние помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать лицензиатом при осуществлении лицензируемого вида деятельности, и наличие необходимых для осуществления лицензируемого вида деятельности работников в целях оценки соответствия таких объектов и работников лицензионным требованиям.

Любая проверка в рамках лицензионного контроля имеет определенную процедуру, состоящую из следующих этапов:

1. подготовка ежегодного плана проведения плановых проверок;
2. принятие решения о проведении проверки;
3. уведомление юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении плановой проверки, внеплановой выездной проверки;
4. проведение плановой проверки;
5. проведение внеплановой выездной проверки;
6. составление акта проверки и принятие мер в отношении фактов нарушений лицензионных требований, выявленных при проведении проверки, это может быть выдача предписания и (или) оформление протокола об административном

- правонарушении);
7. рассмотрение дела об административном правонарушении;
  8. исполнение постановлений об административном наказании в виде административного штрафа;
  9. обращение в суд на основании решения лицензионной комиссии с заявлением об аннулировании лицензии.

Сведения о проведении внеплановых проверках записываются в журнал. Приход инспектора фиксируется в начале, прописывается основание проведения проверки. До начала проведения проверки инспектор обязан посредством почты направить уведомление на адрес управляющей организации, в отдельных случаях разрешено предъявить приказ непосредственно в момент начала проведения проверки, но при условии, что он был отправлен за 24 часа до начала. Важным условием является согласование некоторых проверок с прокуратурой. Предметом выездной проверки может стать только факты, содержащиеся в приказе. В противном случае инспектор контролирующего органа может быть привлечен к ответственности за превышение должностных полномочий, а также за несоблюдение регламента проверки.

Максимальный срок проведения проверки не должен быть больше 30 рабочих дней, по решению руководителя ГЖИ срок может быть увеличен, но не более, чем в 2 раза.

Законодателем закреплена строгая форма содержания приказа, а именно:

- ФИО должность должностного лица, уполномоченных на проведении проверки;
- наименование органа государственного жилищного надзора, в отношении которого проводится проверка;
- цели, задачи и предмет проверки;
- правовые основания проведения

- проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования;
- перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач ее проведения;
  - вид проверки;
  - перечень документов, представление которых органом государственного жилищного надзора необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;
  - даты начала и окончания проведения проверки.

Должностные лица органа государственного жилищного надзора при осуществлении лицензионного контроля обязаны исполнять своевременно и в полной мере предоставленные в соответствии с законодательством Российской

Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений лицензионных требований [8]. Законодатель вменил должностному лицу полномочие проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездная же проверка должна проводиться только при наличии служебного удостоверения и копии приказа о проверке.

Посредством письменного запроса органы государственного жилищного надзора могут запрашивать документы, которые необходимы для проведения проверки в рамках лицензионного контроля. Законодатель дал инспектору право беспрепятственного посещения помещений в многоквартирных домах и помещений общедомового имущества для проведения проверки и обследования, а также проводить исследования, экспертизы и другие необходимые мероприятия в целях проверки соблюдения лицензионных требований.

Итогом проведения проверки является акт, который составляется в течение 3 рабочих дней в двух экземплярах. Один экземпляр должен быть вручен работнику управляющей организации под роспись, в случае отказа составляется акт об отказе в ознакомлении. Приложением к акту проверки

являются объяснения работников, ответственных за выявленное нарушение. Уполномоченное лицо составляет протокол об административном правонарушении, связанном с неисполнением обязательных требований. Обязанностью уполномоченного лица является принятие мер по предотвращению подобных нарушений, отправка материалов дела в органы государственной власти, осуществляющими контроль и надзор, для дальнейшего разбирательства и принятия решения о возбуждении уголовного дела. Радикальным результатом проведения проверки может стать аннулирование лицензии и исключение сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта РФ.

В течении 10 рабочих дней орган государственного жилищного надзора должен уведомить Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ о мерах, которые были приняты в отношении должностных лиц, виновных в нарушении обязательных требований. Важно, что в обязательном порядке в письменной форме органы надзора должны уведомить о выявленных нарушениях организации, ИПи граждан, интересы которых нарушены [17].

Привлеченными сторонами проверки могут являться эксперты, члены лицензионной комиссии, уполномоченный по правам предпринимателей в субъекте. Их участие возможно с целью недопущения нарушения прав управляющей компании.

Всесторонний анализ процедуры лицензионного контроля позволяет автору сделать вывод о том, что существуют требования к порядку проведения проверок, которые повсеместно нарушаются, что приводит к ущемлению прав управляющих организаций.

Рассмотрев механизм лицензионного контроля, следует обратить внимание на следующие выводы:

- на практике в большинстве случаев обращения граждан служат основанием для проведения проверки, органы ГЖИ не проводят предварительные проверки сведений, содержащихся в обращении;

- в связи с отсутствием архива обращений граждан, органы ГЖИ многократно могут проводить проверки по одному и тому же многоквартирному дому;

- каждый раз при проведении проверки управляющая организация обязана предоставить полный комплект учредительных документов в орган жилищного надзора, проводящий проверку. Данное правило увеличивает бумажный документооборот и временные затраты. Однако, никто не учитывает то, что согласно Правилам раскрытия информации все учредительные документы находятся на официальных сайтах и сайте ГИС ЖКХ;

- в связи с введением в действие сайта ГИС ЖКХ органы государственного жилищного надзора стали полагать, что обращения только через тот ресурс необходимо принимать к сведению и проводить проверки, что же касается других обращений, то зачастую они не фиксируются;

Справедливо предположить, что официальный электронный ресурс ГИС ЖКХ является единым и заменил собой большое число сайтов с разрозненной информацией. Однако, данный сайт не является единственным источником приема обращений граждан, это противоречит Федеральному закону от 2 мая 2006 г. N59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Немаловажной проблемой, с которой сталкиваются управляющие организации, это несоблюдение порядка уведомления управляющих организаций о предстоящих проверках. В соответствии с утвержденными административными регламентами органы надзора обязаны уведомить организации о начале внеплановой проверки за три рабочих дня (при экстренных обстоятельствах не ранее, чем за 24 часа). На практике данная норма совсем не соблюдается. Еще одним странным фактом является то, что зачастую органы государственного жилищного надзора проводят проверки в нерабочее время управляющей организации. Актуальным

остается вопрос о том, необходимо ли вообще предупреждать о внеплановых проверках управляющие организации. Очевидно, что многоквартирный дом должен обслуживаться надлежащим образом вне зависимости от проведения проверочных мероприятий. Однако, в непредвиденных случаях (снегопад, проливные дожди и прочее) органы жилищного надзора могут сделать вывод о ненадлежащем обслуживании и содержании общего имущества многоквартирных домов в отношении управляющей организации в результате независящих от нее обстоятельств.

## ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ УПРАВЛЯЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА НАРУШЕНИЕ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ СОБЛЮДЕНИЮ

### 2.1. Административная ответственность в сфере лицензионного контроля, регламентированная нормами КоАП РФ

Ученые-юристы делают вывод, что административная ответственность – форма реагирования органов государственности власти на административное правонарушение, которое выражается в административных санкциях, применяемых к нарушителю [6, с. 15].

В случаях нарушения правил по осуществлению предпринимательской деятельности в части управления многоквартирными домами, а также за осуществление данной деятельности без наличия должной лицензии наступает административная ответственность.

Российским законодательством предусмотрена административная ответственность за несоблюдение лицензионных требований, т.к. лицензирование и лицензионный контроль являются административными процедурами [48, с. 91].

Согласно Кодексу об административных правонарушениях (далее – КоАП) ст. 7.23.3 ч.1,2 ст.14.1.3 ч. 24 ст. 19.5 предусмотрена административная ответственность, к которой привлекаются управляющие организации за правонарушения, относящиеся к сфере регулирования лицензионного контроля.

Статья 7.23.3 КоАП устанавливает ответственность за нарушение управляющими организациями правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами. Постановлением Правительства РФ от 15.05.2013 № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» регламентированы такие требования. Поводом к привлечению к

административной ответственности может стать любое нарушение требования (не заключение договора с ресурсоснабжающей организацией, отсутствие работы по задолженности за жилищно-коммунальные услуги, необеспечение диспетчерской службыи многое другое). За нарушениятребований, предусмотренных данной статьей устанавливается наказание в виде административного штрафа на должностных лиц в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет, на юридических лиц - от ста пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей. Согласно ч. 2 этой же статьи невыполнение обязанностей, предусмотренных правилами по управлению многоквартирными домами, в период прекращения действия лицензии на осуществление предпринимательской деятельности или ее аннулированиявлечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до двухсот тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на индивидуальных предпринимателей -от ста пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей или дисквалификацию на срокдотрех лет; на юридических лиц - от ста пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей [11].

Для детального анализаадминистративной ответственности за нарушения требований, установленных для управляющих организаций, рассмотрим судебную практику.

Как правило, суд принимает решения в пользу органов государственного жилищного надзора. На основании судебного решенияна управляющую организациюнакладывается штраф. Например, Постановление по делу № 5-268/17, вынесенное мировым судьей судебного участка № 264 Химкинского района Московской области [25] о назначении административного штрафа управляющей организации ООО «УК Стройгрупп» в размере ста пятидесяти тысяч рублей. Судом было установлено, что по состоянию на 05 апреля 2017 года управляющая компания имеет задолженность перед ресурсоснабжающей организацией

ООО«ТСК Мосэнерго» с марта 2016 года по февраль 2017 года. Таким образом, имея возможность по соблюдению абз. 4 п.п. «ж» п. 4 Правил осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, ответчик не принял надлежащих мер по осуществлению расчетов с ресурсоснабжающей организацией за коммунальные услуги, поставленные в рамках заключенного договора, что привело к просроченной задолженности. В свою очередь управляющая организация ссылалась на наличие задолженности жителей в размере двух миллионов рублей и невозможности погасить задолженность по причине тяжелого финансового положения предприятия. При назначении административного наказания суд учитывал характер совершенного административного правонарушения, а также факт частичной оплаты задолженности. Суд пришел к выводу о возможности назначения наказания в виде минимального размера штрафа.

Согласно ст.7.23.3 КоАП должностное лицо также может быть привлечено к ответственности за нарушение лицензионных требований. Так, решением Лефортовского районного суда г. Москвы по делу №5-01/16 [27] было назначено наказание руководителю управляющей компании ГБУ «Жилищник района Южнопортовый» в виде административного штрафа в размере пятидесяти тысяч рублей. На основании проведенного инспекционного обследования технического состояния жилого дома было установлено, что температура горячей воды в квартире № 52 составляет 50°С, что не соответствует нормативным требованиям. Ненадлежащее исполнение руководителем своих обязанностей явилось причиной нарушений требований п. 5.3.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда № 170, п.1.1 ст. 161 Жилищного кодекса РФ, п.18 Минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме № 290 и порядке их оказания и выполнения. Признав данный состав в качестве

нарушения лицензионных требований, судом было вынесено решение о назначении минимального размера штрафа за данное правонарушение.

Существует судебная практика и в пользу управляющих организаций, которым все-таки удается обжаловать решение о выдаче им предписания и назначении административного наказания. Примером этому является Решение Арбитражного суда Новгородской области от 4 мая 2017 г. по делу № А44- 793/2017 [43] о признании незаконным предписания Управления ГЖИ Новгородской области от 28 декабря 2016 года №ЛК-1423-16, выданного ООО"Управляющая компания ЖЭК". В рамках данного дела ГЖИ Новгородской области в результате внеплановой документарной проверки выдало предписание управляющей организации за неправомерное увеличение размера платы за содержание жилого помещения в многоквартирном доме. Однако, судом было установлено что собственниками помещений было принято решение об утверждении платы за услуги по управлению многоквартирным домом. Положениями договора управления, заключенного собственниками помещений было определено, что плата за услуги подлежит ежегодной индексации на размер инфляции. Изменив размер платы, Общество опубликовало в газете «Красная искра» от 30.06.2016 № 26 уведомление об индексации платы с 01 августа 2016 года на 7%. При этом указало, что в случае несогласия с размером индексации, собственники данного дома вправе провести по своей инициативе общее собрание собственников совместно с ООО «УКЖЭК», на котором утвердить иной размер договорной стоимости по договору управления, применяемого с 01.08.2016 г. Как следует из статьи 158 ЖК РФ и пунктов 28 и 31 Правил содержания, в случае управления многоквартирным домом управляющей организацией бремя расходов на содержание общего имущества обязаны нести собственники помещений в этом многоквартирном доме, причем размер причитающейся с них платы определяется решением общего собрания

собственников с учетом предложений управляющей организации. В своем решении суд также учитывает постановление мирового судьи судебного участка №37 Боровичского судебного района Новгородской области от 24.03.2017 по делу №5- 145/2017. Данным постановлением было прекращено производство по делу об административном правонарушении по части 1 статьи 7.23.3 КоАП РФ, возбужденного Управлением в отношении ООО «УК ЖЭК» по результатам той же проверки, за отсутствием состава административного правонарушения. Мировой судья, оценив условия договора управления об индексации платы за содержание и ремонт общего имущества, обеспечение гласности принятому решению об индексации, отсутствие нарушений при расчете платы с учетом индексации, отсутствие иного решения собственников помещений в МКД, пришел к выводу о правомерности действий ООО «УК ЖЭК» и отсутствии состава правонарушения. Таким образом, Арбитражный суд по результатам рассмотрения дела обязал признать незаконным предписание Управления ГЖИ Новгородской области от 28 декабря 2016 года №ЛК-1423-16 выданное Обществу с ограниченной ответственностью "Управляющая компания ЖЭК".

К положительной практике можно также отнести судебное решение по делу 5-957/2015 в пользу УК «Чайковская» [44]. Управляющая компания обвинялась в нарушении ч.10 ст.161 ЖК РФ, п.п. «б,д» п.3 Стандарта раскрытия информации и п.4 Правил осуществления деятельности по управлению МКД. ГЖИ сообщила о размещении информации УК «Чайковская» не в полном объеме на сайте Реформа ЖКХ, в частности не был размещён договор управления многоквартирным домом в электронной форме. Также не была раскрыта информация об оказываемых коммунальных услугах с указанием даты и номера нормативно-правового акта и наименованием принявшего его органа. Защитник управляющей компании предоставил письменные объяснения по делу, в которых просил производство по делу прекратить в связи с отсутствием состава

правонарушения. Защитник заявил, что все вменённые ГЖИ нарушения п.3 Стандарта раскрытия информации не предусмотрены. Суд пришёл к выводу, что изложенные защитником УК «Чайковская» доводы ничем и никем не опровергнуты, поэтому принимаются судом. Кроме того, главный специалист ГЖИ никаких доказательств, свидетельствующих о виновности управляющей компании, суду не предоставил. С учётом всех материалов дела суд пришёл к выводу, что УК «Чайковская» не нарушала п.п.«б, д» п.3 Стандарта раскрытия информации. На основании этого в действиях управляющей компании отсутствует состав административного правонарушения по ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ. Поэтому производство по делу прекращено.

Существует также судебная практика по снижению размера административного штрафа в рамках статьи 7.23.3 КоАП РФ на усмотрение суда. Примером тому является решение № 12-104/2015 от 30 июля 2015 г. по делу № 12-104/2015 Киселевского городского суда Кемеровской области [45], в котором установлено снижение назначенного наказания до половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкцией ч.1 ст.7.23.3 КоАП РФ, а именно до 75 000 рублей. Размер штрафа был снижен судом на основании тяжёлого финансового положения управляющей организации, а также учитывая то обстоятельство, что на момент рассмотрения жалобы все выявленные нарушения управляющей компанией были уже устранены.

Следующая статья, устанавливающая административную ответственность в рамках лицензионного контроля это ст.7.22 КоАП РФ, регламентирующая нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений, а именно нарушение правил и норм технической эксплуатации согласно Постановления Госстроя № 170. Санкция в рамках этой статьи устанавливается

наложением административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей [11, с. 29]. После нарушений данных норм правил, как правило, Ростехнадзор выезжает для осуществления проверки управляющих организаций, ставших субъектом таких правонарушений.

Рассматривая судебную практику, следует сказать о том, что нарушение какой-либо нормы Постановления Госстроя № 170 влечет за собой практически в большинстве случаев неоспариваемое взыскание в виде штрафа. Например, Постановление Верховного суда № 306-АД16-7251 от 01.07.2016 г. [21, с. 49] не отменило ранее вынесенные решение Арбитражного суда и Апелляционного суда о назначении наказания в виде штрафа в размере сорока тысяч рублей согласно ст. 7.22 КоАП. Как следует из материалов дела, в ходе проведения внеплановой выездной проверки по факту неудовлетворительного состояния общего имущества в части ненадлежащего состояния приборов отопления в подъездах, ненадлежащее состояние кирпичной кладки и частичное ее разрушение, а также отсутствие договора на обслуживание многоквартирного дома. На основании этого, суд вынес Постановление об оставлении жалобы управляющей компании «Сервис-Групп» без удовлетворения. Впрочем, иногда суды встают на сторону управляющих организаций и принимают решение в пользу оспаривания действия Государственной жилищной инспекции. Например, Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от делу № А56-15734/2017 от 11 мая 2017 г. [42, с. 31] признал незаконным и отменил постановление Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга от 08.02.2017 по делу об административном правонарушении о привлечении Общества с ограниченной ответственностью "Жилкомсервис г. Ломоносова" к административной ответственности по статье 7.22 КоАП РФ с назначением

административного наказания в виде административного штрафа в сумме 40 000 руб.

Следующая статья 14.1.3 КоАП РФ предусматривает ответственность за осуществление управления многоквартирными домами без лицензии и устанавливает штраф на должностных лиц в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет, на индивидуальных предпринимателей от ста пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от ста пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей. Частью второй данной статьи регламентируется ответственность за осуществление управления многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований в форме штрафа на должностных лиц в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на индивидуальных предпринимателей - от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей [11].

Хотелось бы обратить внимание на судебную практику. В первом примере рассмотрю решение по делу 5-310/2015 от 21 октября 2015 года [27].

В постановлении суд Якутии признал виновным в административном правонарушении и нарушении лицензионных требований управляющую компанию «Авико-Сервис». В ходе внеплановой проверки было установлено нарушение лицензионных требований, было выявлено, что в некоторых квартирах наблюдалась коррозия и течь в секционных чугунных радиаторах. В подъездах также были зафиксированы повреждения штукатурно-окрасочных покрытий на стенах и потолке, а лестничная площадка первого этажа была деформирована. Также были выявлены другие многочисленные нарушения эксплуатации многоквартирного дома и содержания общего

имущества в доме. В общем, в отношении УК «Авико-Сервис» было составлено 4 протокола об административном правонарушении по ч.2 ст.14.1.3 КоАП РФ. В вынесении своего вердикта суд руководствовался п.3 Положения о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами №1110. Не соблюдение всех выше перечисленных требований и не исполнение обязанностей по договору управления является нарушением лицензионных требований. Поэтому суд счёл справедливым, что совокупность доказательств, приводит к выводу о виновности в совершении административного правонарушения УК «Авико-Сервис». Каждое из совершённых нарушений суд квалифицировал по ч.2 ст.14.1.3 КоАП РФ как осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных требований. При назначении наказания суд счёл нужным назначить управляющей компании самую высокую сумму штрафа, которую предусматривает ч.2 ст.14.1.3. КоАП РФ из-за совокупности нарушений нескольких лицензионных требований. Максимальный штраф по этой статье административных правонарушений составляет 300 тысяч рублей.

Рассматривая судебную практику г.Челябинска, представляется необходимым обратить внимание, что Постановлением по делу № 3-300/2016 об административном правонарушении от 12 сентября 2016 г. [23, с. 48] было вынесено административное наказание в виде штрафа в размере двухсот пятидесяти тысяч рублей в отношении управляющей организации ООО «АЖК». Суть данного дела заключается в том, что 21 июля 2016 г. управляющая организация, осуществляя предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирным домом, допустило нарушение лицензионных требований, выявленных в результате внеплановой проверки, инициированной по обращению собственника этого многоквартирного дома. ООО «АЖК» использовало общее имущество собственников жилого дома для размещения контейнера с оборудованием базовой станции сотовой радиотелефонной связи ОАО «Вымпел-

Коммуникации», а также использовало кабины лифта для размещения рекламы, в отсутствие решения не менее 2/3 голосов собственников помещений. Управляющей организации было выдано предписание об устранении выявленных нарушений в срок до 31 августа 2016 г, а также составлен протокол об административном правонарушении. На основании того, что предписание об устранении нарушения не было выполнено, суд принял решение назначить наказание в виде штрафа в минимальном размере.

В рамках применения наказания к должностному лицу по ч.2 ст.14.1.3. Постановлением от 4 мая 2017 г. по делу № 5-120/2017 мирового судьи Судебного участка №239 Серпуховского судебного района (Московская область) [24, с. 82] было решено признать заместителя директора по благоустройству МУП «Жилищник» Технофа В.В. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.2 ст. 14.1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, назначив ему наказание в виде административного штрафа в размере 50 000 (пятьдесят тысяч) рублей за обнаружение в результате проверки продуха, расположенного в подвальном помещении, заложенного кирпичами, что не обеспечивает регулярное сквозное проветривание подвала. Также было зафиксировано частичное отсутствие освещения в подвале, нахождение трупов животных в подвальном помещении, частичное разрушение отмостки и цоколя по периметру дома и др.

Но есть случаи, когда суды встают на защиту управляющих компаний. Так, Судом Екатеринбурга было вынесено решение по делу 5-379/2015 от 21 декабря 2015 года [26, с. 54] в пользу УК «Урал-СТ». Управляющая компания обвинялась в нарушении постановлений Правительства РФ, которые трактуются как иные лицензионные требования и наказание за которые предусматривается по ч.2 ст.14.1.3 КоАП РФ. В ходе проверки прокуратурой г.Екатеринбурга совместно с

Департаментом ГЖИ выявлено, что УК «Урал-СТ» нарушило лицензионные требования, предусмотренные п.3 Положения о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению, а также ч.2.3 ст.161 ЖК РФ. Контролирующие органы в своём акте проверки указали на грязные окна, стены и пол в подъезде, полуразрушенные перегородки лестничных пролётов, отсутстви

е в чердачном помещении жалюзийных решёток на слуховых окнах и прочие дефекты. Управляющая компания тем самым нарушила положения Правил и норм

технической эксплуатации жилого фонда. Но допрошенные в ходе суда свидетели: инженер и специалист по технике безопасности, пояснили, что как раз во время проверки шли ремонтные работы общего имущества в жилом доме. Управляющая компания как раз в это время приступила к проведению капитального ремонта дома, поэтому после его окончания МКД будет приведён в полный порядок. План работ был предоставлен в прокуратуру. Инспекторам было разъяснено, что все выявленные нарушения вызваны проведением ремонтных работ и будут вовремя устранены, как и указано в договоре. Также управляющая компания заявила, что акт проверки им вручен не был, представителями управляющей компании он не подписывался. На основании вышеизложенного, суд приходит к выводу, что вина УК «Урал-СТ» не доказана в совершении административного правонарушения по ч.2 ст.14.1.3 КоАП РФ, а также отсутствует состав административного правонарушения в действиях управляющей компании. Поэтому на основании ч.

2

ст.29.4 и ст.24.5. КоАП РФ суд вынес решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Из рассмотренной выше судебной практики можно сделать вывод, что суд, только в исключительных случаях выносит решение в пользу

управляющих компаний, а именно при наличии весомых доказательств о невиновности управляющей организации. Однако, если вина управляющей компании будет доказана в полном объеме, а это случается в большинстве случаев, назначается самый высокий штраф за нарушение лицензионных требований, предъявляемых к организациям, ведущих предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами. Более того следует отметить, в рамках статьи 14.1.3 КоАП РФ может быть выдано предписание об устранении выявленных нарушений, либо одновременно с предписанием может быть составлен протокол об административном правонарушении. Таким образом, согласно данной статье один вид санкций не исключает применение одновременно с ним и другого вида наказания [55, с.96].

Следующее нарушение в рамках лицензионного контроля установлено ч.24 ст. 19.5 КоАП РФ и заключается оно в невыполнении в срок законного предписания органа жилищного надзора и наказывается штрафом должностных лиц в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет, на юридических лиц - от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей [11, с. 65]. Также по этому нарушению может быть вынесено решение суда об устранении данных предписаний. В рамках этой же статьи, в случае совершения двух нарушений в течение календарного года по одному многоквартирному дому, этот дом будет подлежать принудительному исключению из реестра лицензий.

Рассматривая судебную практику следует отметить, что неисполнение предписания в большинстве случаев приводит к административному штрафу. Так, например, Постановлением Хорошевского районного суда г. Москвы по административному делу № 5-512/16 [35, с. 18] по ч. 24 ст. 19.5 КоАП РФ в отношении должностного лица генерального директора ООО «СКС Управляющая Компания» Кирихина В.А. была

определена квалификация его действиям в невыполнении в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный надзор (контроль). Согласно ранее выданного предписания, у должностного лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа управляющей организации ООО «СКС Управляющая Компания» - Кирюхина В.А. отсутствует квалификационный аттестат, выдаваемый по результатам квалификационного экзамена на знание требований законодательства РФ. Позже советником Мосжилинспекции была проведена проверка по исполнению предписания, выданного ООО «СКС Управляющая Компания» как управляющей организации. При назначении наказания, суд учел степень и характер совершенного административного правонарушения, данные о личности директора управляющей организации, который ранее как административной ответственности не привлекался, и назначил минимальное наказание для должностных лиц, предусмотренное ч. 24 ст. 19.5 КоАП РФ. в виде административного штрафа в размере пятидесяти тысяч рублей.

В рамках данной статьи на управляющие организации также часто налагаются штрафы за неисполнения выданного предписания органами жилищного надзора. Например, решением № 12-25/2017 от 10 мая 2017 г. по делу № 12-25/2017 Пинежского районного суда Архангельской области [46, с. 89] по жалобе ООО «Янтарь 1» на постановление по делу об административном правонарушении по ч.24 ст.19.5 КоАП определено оставить жалобу без удовлетворения. Суть дела состоит в том, что не согласившись с постановлением мирового судьи, директор ООО «Янтарь 1» обратился с жалобой, в которой просил отменить вынесенное постановление мирового судьи, ссылаясь на то, что ООО «Янтарь 1» согласно акту приема-передачи технической документации были переданы имеющиеся в распоряжении общества документы, включая технический паспорт на многоквартирный дом. Кроме того, мировым судьей не принят

тот факт, что предписание было выдано 27.09.2016, т.е. после расторжения договора управления. Однако в результате проверки, проведенной 27.09.2016 государственным жилищным инспектором в отношении ООО «Янтарь-1», были выявлены нарушения в сфере заключения договоров, обеспечивающих управление многоквартирным домом, а также то, что передача технической документации и иных сведений, связанных с управлением многоквартирным домом, произведена в составе, несоответствующем действующему законодательству, в связи с чем на основании акта проверки Обществу было выдано предписание об устранении выявленных нарушений законодательства. В итоге, Постановлением мирового судьи юридическое лицо ООО «Янтарь1» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.24 ст.19.5 КоАП РФ и подвергнуто наказанию в виде административного штрафа в размере 100 000 рублей. Согласно акту от 14.02.2017 в ходе внеплановой документальной проверки

в отношении Общества установлено, что ООО «Янтарь 1» представило акт приема-передачи технической документации о передаче ООО «Альфа» документы о приеме результатов работ, сметы, а также справку об отсутствии технического паспорта на многоквартирный дом. Сведений о передаче иных документов, указанных в предписании не представлено. Таким образом, ООО «Янтарь1» не исполнило надлежащим образом предписание в полном объеме в установленный законом срок. Государственным жилищным инспектором в отношении ООО «Янтарь1» 02.03.2017 составлен протокол за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч.24 ст.19.5 КоАП РФ. Таким образом суд, полно и объективно исследовал все имеющиеся по делу доказательства, проверил их достоверность и допустимость и вынес

решение об оставлении жалобы управляющей организации без удовлетворения.

Положительна практика, в пользу управляющих компаний все же имеется, но необходимо признать, что достаточно сложно оспорить исполнение ранее выданного предписания, если оно исполнено ненадлежащим образом, либо не в полном объеме. Постановлением мирового судьи судебного участка прекращено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренно м.ч.24 ст. 19.5 КоАП РФ, в отношении ООО «Западное управление жилищно-коммунальными системами» в связи с отсутствием в его действиях состава административного правонарушения. Ранее в отношении ООО «Западное управление жилищно-коммунальными системами» проведена внеплановая документарная проверка по государственному лицензионному контролю с целью проверки исполнения ранее выданного предписания в ходе которой было установлено, что в установленный срок предписание не исполнено. Службой государственного жилищного надзора Иркутской области у ООО «Западное управление жилищно-коммунальными системами» были истребованы и исследованы платежные документы только по определенному адресу многоквартирного дома. В связи с тем, что при проведении проверки не были исследованы платежные документы по всему многоквартирному дому, предписание о приведении начисления платы за потребленную тепловую энергию на нужды отопления по всему многоквартирному дому в соответствии с действующим законодательством является необоснованным.

Предписание, выданное по результатам проведения проверки по государственному лицензионному контролю, содержит требование об устранении ООО «Западное управление жилищно-коммунальными системами» нарушений – приведении начисления платы за потребленную тепловую энергию на нужды отопления по многоквартирному дому в соответствии с действующим законодательством. Постановление мирового

судьи судебного участка о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 24 ст. 19.5 КоАП РФ, в отношении ООО «Западное управление жилищно-коммунальными системами» в связи с отсутствием в его действиях состава административного правонарушения Свердловский районный суд г. Иркутска признал оставить без изменения, жалобу государственного жилищного инспектора без удовлетворения.

В Кодексе об административных правонарушениях также имеется статья 13.19.2. за нарушение порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ). Так за неразмещение информации, нарушение порядка, способов или срока, либо размещение не в полном объеме или заведомо ложной информации устанавливается штраф на физических лиц, осуществляющих непосредственное управление многоквартирным домом, в размере одной тысячи рублей; на физических лиц, являющихся администраторами общих собраний, пятнадцати тысяч рублей; на должностное лицо органа местного самоуправления тридцати тысяч рублей; на юридических лиц, осуществляющих поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, предоставляющих коммунальные услуги, двухсот тысяч рублей; на юридических лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, тридцати тысяч рублей; на юридических лиц, осуществляющих строительство многоквартирных домов, ста тысяч рублей; на иных юридических лиц тридцати тысяч рублей. Совершение административного правонарушения должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влечет дисквалификацию на срок от одного года до трех лет [5, с. 119].

В качестве практики можно назвать Решение № 12-163/2017 Раменского городского суда Московской области от 21 февраля 2017 г. по

делу № 12-163/2017 о жалобе ООО «Ильинская УК» на постановление заместителя руководителя Главного управления «Государственная жилищная инспекция» [47, с. 185] по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 13.19.2 КоАП РФ. В рамках совершенного правонарушения управляющая организация была подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 30 000 рублей. В ходе проведения проверки было выявлено, что ОАО «Ильинская УК» зарегистрировано в государственной системе жилищно-коммунального хозяйства, однако обязательная к размещению информация в данной системе у ОАО «Ильинская УК» отсутствует. А именно отсутствуют сведения о многоквартирных домах, находящихся в управлении. В ходе производства по делу об административном правонарушении ОАО «Ильинская УК» выдано предписание об устранении нарушений законодательства в установленный срок, информация об исполнении которого отсутствует. По данному факту также был составлен протокол об административном правонарушении. Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 29.09.2015 №368/691/п утверждён состав сведений о многоквартирных домах, подлежащих размещению в ГИС ЖКХ. Поскольку в ходе проведения систематического наблюдения и анализа информации, размещённой на интернет-сайте [www.dom.gosuslugi.ru](http://www.dom.gosuslugi.ru) по вопросу соблюдения ОАО «Ильинская УК» обязательных требований действующего законодательства

Российской Федерации

о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, произведены распечатки страниц сайта и выявлено отсутствие размещения необходимой информации. На основании вышеизложенного, суд вынес решение об оставлении жалобы ООО «Ильинская УК» без удовлетворения.

Рассмотрев правонарушения в рамках лицензионного контроля и судебную практику применения административной ответственности можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в большинстве случаев управляющая компания подвергается административной ответственности в виде штрафа. Однако, в случае, когда управляющая организация ранее не подвергалась административной ответственности, суды, как правило, назначают минимальный размер штрафа.

Во-вторых, проанализировав судебную практику Челябинской области за 2016 год в сфере привлечения к ответственности управляющих организаций в рамках лицензионного контроля, используя сайт [Росправосудие.ру](http://rospravosudie.ru), следует обратить внимание на следующую статистику: в рамках ст.14.1.3 КоАП, предусматривающей ответственность за «Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований было рассмотрено 41 дело, 31 из которых завершилось наложением административного штрафа на управляющую компанию или должностное лицо», и только 11 дел из 41 были в пользу управляющих компаний/должностных лиц и были прекращены в связи с отсутствием состава административного правонарушения, либо объявлением предупреждения.

По ч.24 ст.19.5 КоАП, регламентирующей «Невыполнение или ненадлежащее выполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего региональный государственный жилищный надзор, в том числе лицензионный контроль в сфере осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами», было рассмотрено 22 дела, 11 из которых были окончены в связи с отсутствием состава административного правонарушения в отношении управляющих компаний.

В качестве вывода следует сказать, что как показывает судебная практика, за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных требований управляющие организации несут административную ответственность, поскольку главной задачей органов государственного жилищного надзора является контроль за соблюдением данных требований и привлечение к ответственности за их несоблюдение.

## 2.2. Основания для аннулирования лицензий управляющих организаций

Крайней мерой воздействия на недобросовестные управляющие организации в рамках процедуры лицензионного контроля является отстранения ее от управления многоквартирными домами и лишение лицензии. Процедура отстранения заключается в исключении сведений о доме из реестра лицензий субъекта РФ. Один или все многоквартирные дома, которые находятся под управлением недобросовестной управляющей организации, могут быть исключены из лицензионного реестра на основании ч. 5 и ч.5.1 ст. 198 ЖК РФ. Если управляющая организация в течении одного календарного года получит по решению суда два или более административных наказаний за неисполнение предписания органа государственного надзор, то сведения о многоквартирных домах исключаются из реестра лицензий субъекта Российской Федерации [8]. В соответствии со ст. 200 ЖК РФ исключение сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий является основанием для прекращения лицензиатом своей предпринимательской деятельности.

Таким образом, для исключения дома из лицензионного реестра обязательно выполнение следующих условий, установленных ч. 5 ст. 198 ЖК РФ: должно быть выдано предписание за нарушение одного и того же лицензионного требования в отношении одного и того же дома,

неисполнение предписания жилищной инспекции подтверждается вступившим в силу постановлением суда.

Впрочем, все-таки имеется возможность для не исключения многоквартирного дома из реестра лицензий. Общеизвестно, что управляющая компания осуществляет свою деятельность на основании заключенного с собственниками помещений договора управления и этот договор может сохранить свою силу и после аннулирования лицензии управляющей компании. Это исключение закреплено в ч.7 ст.198 ЖК и именуется как «право вето». Таким образом, если в отношении управляющей организации было принято решение об исключении какого-либо дома из реестра лицензий, то собственники этого многоквартирного дома вправе наложить вето на решение органа государственного жилищного надзора. В таком случае должно быть инициировано и проведено

общее собрание собственников помещений, и копию принятого решения в течение трех рабочих дней необходимо направить в Государственную Жилищную

инспекцию. В противном случае, не получив протокол общего собрания, жилищная инспекция исключает сведения о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта РФ. Постановлением Правительства РФ от 28.03.2015 № 289 [34, 118] утверждены Правила информирования о возникновении отдельных оснований прекращения деятельности по управлению многоквартирным домом.

Следует раскрыть еще одно основание для исключения многоквартирного дома из лицензионного реестра, это аннулирование лицензии.

Как гласит ч.1 ст.199 Жилищного Кодекса РФ, лицензия может быть аннулирована по решению суда после рассмотрения письменного обращения в суд органа государственного жилищного надзора с заявлением о нарушении управляющей организацией лицензионных требований и не

устранения их в срок. Для этого у органа ГЖИ на руках должно быть соответствующее решение лицензионной комиссии. В свою очередь, при принятии решения лицензионная комиссия руководствуется положением ч.2 ст.199 ЖК РФ. Это значит, что если из реестра управляемых домов исключили многоквартирный дом, площадь которого составляет 15% от общей площади помещений в многоквартирных домах, обслуживаемых данной управляющей компанией, то это автоматически становится основанием для подачи в суд с целью аннулирования лицензии.

Руководствуясь ч.5 ст.198 ЖК РФ, можно выделить следующие этапы процедуры аннулирования лицензии на осуществление деятельности по управлению многоквартирного дома.

Орган государственного жилищного надзора должен в течение одного календарного года два и более раз выдать предписание по устранению нарушений лицензионных требований в отношении одного или нескольких домов, находящихся в управлении управляющей организацией.

Второй этап наступает в случае неисполнения предписания или исполнения не должным образом. В данном случае суд назначает административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение данного предписания.

На третьем этапе орган государственного жилищного надзора в порядке и в сроки, утвержденные уполномоченным органом исполнительной власти, исключает из реестра лицензий субъекта РФ сведения о многоквартирных домах, в отношении которых судом назначены административные нарушения.

Следующий этап заключается в том, что Государственная жилищная инспекция уведомляет орган местного самоуправления о том, что есть основания для исключения сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий. В свою очередь, орган местного самоуправления доводит это до сведения собственников помещений многоквартирного дома. Если в течение двух месяцев со дня надлежащего информирования собственников

помещений в многоквартирном доме, собственники не приняли на общем собрании собственников помещений решение о продолжении осуществления лицензиатом деятельности по управлению многоквартирным домом, то сведения о таком доме или домах исключаются из реестра лицензий субъекта РФ по решению органа государственного жилищного надзора.

Далее орган государственного жилищного надзора должен направить мотивированное заключение в лицензионную комиссию для принятия лицензионной комиссией РФ решения об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Далее, в течение 10 рабочих дней со дня получения указанного уведомления лицензионная комиссия субъекта РФ принимает решение об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

После получения решения лицензионной комиссии ГЖИ в течение 7 рабочих дней подаёт заявление об аннулировании лицензии в суд.

После чего орган государственного жилищного надзора уведомляет орган местного самоуправления о направлении в суд заявления об аннулировании лицензии.

Судом принимается решения об аннулировании лицензии и после вступления его в законную силу вносится запись в реестр лицензий субъекта Российской Федерации об аннулировании лицензии.

Орган государственного жилищного надзора уведомляет орган местного самоуправления о вступлении в законную силу решения суда об аннулировании лицензии.

Об этом решении орган местного самоуправления в срок, не превышающий 3 рабочих дней, уведомляет собственников помещений во всех многоквартирных домах, деятельность по управлению которыми осуществлял лицензиат, и ресурсоснабжающие организации. На основании этого орган местного самоуправления обязан инициировать проведение общего собрания собственни

ков помещений в многоквартирном доме с целью определения способа управления многоквартирным домом. В случае, если решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о выборе способа управления таким домом не принято или не реализовано либо общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме не проведено или не имело кворума, орган местного самоуправления в течение трех дней со дня проведения данного общего собрания или по истечении установленного срока обязан объявить о проведении открытого конкурса по отбору управляющей организации и провести этот конкурс в течение одного месяца со дня объявления о проведении этого конкурса [8].

Основные нарушения, которые может допустить управляющая организация в своей деятельности, это нарушение правил содержания и ремонта общедомового имущества, норм эксплуатации многоквартирного дома, правил предоставления коммунальных услуг, санитарных норм, несоблюдения нормативов, нарушение правил раскрытия информации, а также нарушения, связанные с энергоэффективностью и экономией электроэнергии, пожарной безопасности и непосредственно нарушения условий договора.

Лицензиат в случае исключения сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта Российской Федерации, а также в случае, если лицензия аннулирована, обязан передать лицу, принявшему на себя обязательства по управлению многоквартирным домом, техническую документацию на многоквартирный дом и иные связанные с управлением таким домом документы в течение двух рабочих дней.

1) Представляется необходимым подчеркнуть, что лицензиат, в случае исключения сведений о многоквартирном доме из реестра лицензий субъекта Российской Федерации, а также в случае прекращения или аннулирования лицензии обязан надлежащим образом исполнять

обязанности по управлению многоквартирным домом, оказанию услуг и (или) выполнению работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации: возникновения обязательств по управлению таким домом у управляющей организации, выбранной общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме или отобранной по результатам проведенного органом местного самоуправления открытого конкурса;

2) возникновения обязательств по договору управления многоквартирным домом, заключенному управляющей организацией с товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;

4) государственной регистрации товарищества собственников жилья, жилищного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива.

Важно отметить тот факт, что аннулирование лицензии является достаточно противоречивым процессом и на практике практически не получило применения, за исключения некоторых случаев.

Судебной практики по аннулированию лицензии управляющих организаций практически нет, однако стоит рассмотреть несколько примеров, чтобы разобраться за какие правонарушения в частности могут лишиться лицензии.

Первый пример судебной практики, это дело по иску подмосковной Госжилинспекции об аннулировании лицензии ООО «Жилищно-коммунальный сервис П», вынесенное Арбитражным судом Московской области. Это было признано первым подобным случаем в Российской Федерации, отметил руководитель Государственной жилищной инспекции Московской области Вадим Соков [48, с. 99]. Согласно проведенным проверкам ООО «Жилищно-

коммунальный сервис» имело в управлении многоквартирный дом, при этом содержало подведомственное имущество в ненадлежащем состоянии. В частности, компания не соблюдала температурный режим горячего водоснабжения, незаконно взимала плату за жилищно-коммунальные услуги и допускала иные нарушения лицензионных требований. По итогам многочисленных проверок управляющей организации были выданы предписания, которые в свою очередь не были исполнены и нарушения не были устранены. Поскольку в управлении этой организации находился только один многоквартирный дом, исключение сведений о нем из реестра лицензий сразу вело к аннулированию лицензии. Таким образом, суд пришел к выводу о необходимости аннулирования лицензии и удовлетворении заявления Госжилинспекции.

Еще одним примером аннулирования лицензии является решение Арбитражного суда Волгоградской области, лишившего лицензии УК «МДМ-Комсервис» [43, с. 98] за ненадлежащее обслуживание многоквартирного дома. В течение всего 2016 года управляющая организация несколько раз привлекалась к административной ответственности за неисполнение предписаний ГЖИ. В целом, УК «МДМ-Комсервис» обслуживала около 50 многоквартирных домов, из них четыре многоэтажных многоквартирных домов были исключены из реестра лицензии. Именно поэтому лицензионная комиссия Волгоградской области решила применить к жилищно-коммунальной организации крайнюю меру. После вступления решения суда в силу действие лицензии официально прекратилось, а сведения о директоре организации были включены в реестр дисквалифицированных лиц.

Эти примеры скорее можно назвать показательными, поскольку этими решениями было обозначено, что лишить управляющую организацию лицензии можно, и на практике такие случаи уже были.

По мнению ряда экспертов, нормы, позволяющие после

невыполнения двух предписаний исключить дом из лицензионного реестра, являются чрезмерно жестокими и используются в качестве инструмента передела рынка. Как считает директор НП «Национальный жилищный конгресс» Татьяна Вепрецкая, аннулирование лицензии – это очень жесткая жесткая мера, способная привести к рейдерству, так как можно создать такие условия для управляющих организаций, при которых они могут быть лишены лицензии за несколько дней. Результатом этого станет массовые отказы управляющих организаций от обслуживания домов, которые находятся в плохом состоянии, поскольку риск потери лицензии будет достаточно высоким [54, с. 144].

С целью упрощения процедуры аннулирования лицензии, летом 2016 г. был внесен законопроект об аннулировании лицензии в досудебном порядке после совершения двух грубых нарушений. Без решения суда было предложено отзывать лицензии в случае причинения вреда здоровью человека. Поводом для проявления Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства России указанной законодательной инициативы послужило недобросовестное поведение управляющих компаний. Считается, что длительность судебных тяжб при лишении лицензии вводит к тому, что управляющие компании имеют возможность продолжать ведение деятельности и сбор денег с граждан даже после совершения существенных правонарушений. В том случае, если законодателем будет принят предложенный министерством строительства порядок аннулирования лицензий управляющих компаний, период их деятельности при наличии правонарушений существенно сократится [18, с. 56]. Впрочем, недостаточно четкое регламентирование процедуры аннулирования лицензии приводит к выдвижению предложений об упрощении данной процедуры.

Резюмируя вышеизложенное, следует сказать, что аннулирование лицензии это очень долгий, сложный и неоднозначный процесс. Как

показывает практика, в результате проведения открытого конкурса на выбор управляющей организации, в большинстве случаев не избирается новая управляющая компания. Орган местного самоуправления вынужден повторно объявить данный конкурс, и это затягивается на длительное время. Фактически результатом аннулирования лицензии является то, что управляющая организация, лишенная по решению суда лицензии продолжает управлять многоквартирными домами до момента избрания новой управляющей организации, как предусмотрено законодательством.

Из всего вышеизложенного следует, что существует пробел законодательства в применении данной процедуры на практике, так как решение суда вступает в законную силу, а управляющая компания фактически не отстраняется от управления за грубые нарушения лицензионных требований.

Анализируя предложение в рамках законопроекта о введении упрощенного порядка лишения лицензии, целесообразно согласиться с мнением Председателя комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Галины Хованской, которая считает, что «своя» управляющая компания никогда не будет лишена лицензии [54, с. 167]. Из всего это следует вывод о том, что внесудебный порядок лишения лицензии может способствовать росту коррупции путем оказания давления на управляющие организации.

Более того, в рамках данного нововведения предстоит решить множество вопросов, в частности, установить период времени совершения грубых нарушений, определить их перечень, а главное, определить какие органы будут отвечать за установление степени тяжести вышеуказанных правонарушений.

### 2.3. Проблематика выполнения лицензионных требований и предложения по совершенствованию деятельности управляющих организаций

В диссертационном исследовании автором были рассмотрены основные лицензионные требования, административная ответственность за несоблюдение этих требований, представляется целесообразным рассмотреть основные проблемы, которые являются самыми распространенными при деятельности управляющих организаций в рамках процедуры лицензионного контроля. Основной причиной проблем по мнению автора является расширенный перечень требований, который полностью охватывает всю деятельность управляющей организации. Таким образом управляющая компания должна отражать в документах меры по соблюдению всех требований, предъявляемых к деятельности по управлению многоквартирными домами. Персональная ответственность должностных лиц и работников управляющей компании за нарушение установленных требований (ч. 4 ст. 196 ЖК РФ) также является проблемной. Дисквалификация является высшей мерой наказания для руководителей управляющих организаций.

Одной из наиболее сложных вопросов в сфере лицензионного контроля является выполнение требования Стандарта раскрытия информации. Ответ на этот вопрос можно найти в практике правоприменения данного стандарта.

Подпункт «б» п. 11 Стандарта раскрытия информации требует составления плана на срок не менее года, в котором необходимо указать содержаниеи ремонт общего имущества многоквартирного дома, периодичности сроки этих работ, а также сведения о выполнении и причинах отклонения от плана, выполнение данного требования вызывает большие затруднения в части полноты объема и достоверности. Таким образом задачей каждой управляющей организации является составление

плана для каждого управляемого ею дома, здесь важно учитывать конструктивные особенности, техническое состояние общедомового имущества, необходимо разработать конкретные виды работ и оказать услуги с указанием точных сроков, исходя из Минимального перечня услуг и работ, которые необходимы для надлежащего содержания имущества многоквартирного дома, утвержденные Постановлением Правительства РФ.

Еще одну сложность в применении и соблюдении составляет подпункт «а» п. 13 Стандарта раскрытия информации, а именно степень физического износа и технического состояния общедомового имущества, которые и определяют выбор работ и услуг, предлагаемых для утверждения.

Информация, предназначенная для публикации в целях раскрытия согласно требованиям Стандарта формируется по итогам обследования домов, находящихся под управлением управляющей организации, во внимание принимаются степень физического износа, а также техническое состояние общедомового имущества.

Согласно Минимального перечня услуг и работ управляющая организация обязана разрабатывать планы восстановительных работ строительных конструкций и внутридомовых инженерных систем домов, которые находятся под ее руководством. Пункты с 1 по 15 Минимального перечня обязывают закреплять в плане работы по текущему ремонту, а также работы по техническому обследованию общедомового имущества, а в случае выявления дефектов– неисправностей и повреждений.

Для того чтобы постараться снизить риск нарушения лицензионных требований видется необходимым предложить варианты решений, которые помогут упорядочить и упростить работу управляющих организаций, а также наметится тенденция к снижению вероятности привлечения к административной ответственности в рамках процедуры лицензионного контроля.

Во-первых, можно разработать «дорожную карту» стандартов внутреннего контроля соблюдения лицензионных требований. Представляется возможным закрепить за сотрудниками организации определённые обязанности в отношении процедуры лицензионного контроля. Данное распределение рекомендуется прописать в должностной инструкции, возложить посредством приказа или путем иных документов организации. Внедрение данного механизма поможет в установление ответственного лица.

Во-вторых, необходимо снабдить работников организации всей необходимой документацией с информацией по соблюдению лицензионных требований. На сегодняшний день разработано огромное количество пошаговых инструкций, бланков, электронных информационных систем работы с документами управляющих организаций. Использование подобных шаблонов поможет свести затраты времени и сил к минимуму.

В-третьих, необходимо составить график обследования технического состояния многоквартирных домов, находящихся под управлением управляющей организации, потому что по статистике именно этот факт является наиболее распространенной причиной привлечения к административной ответственности. По результатам проведения проверок необходимо обязательное составление актов обследования с целью установления причин возникновения дефектов и выработке мер по их устранению [14, с. 81]. По итогам проведения проверок можно вносить предложения по восстановительным работам на ближайшее будущее, которые будут приниматься собственниками и нанимателями помещений в доме. Проведение такой процедуры на постоянной основе позволит повысить лояльность собственников к работе управляющей компании, таким образом есть возможность избежать жалоб в органы государственного жилищного надзора за несоблюдение лицензионных требований по надлежащему техническому содержанию многоквартирного дома.

Еще одним необходимым условием в работе управляющей организации в рамках процедуры лицензионного контроля является постоянная качественная ревизия договоров управления, а также приведение текста договоров в соответствии с последними требованиями жилищного законодательства РФ. Законодателем предусмотрен обширный перечень требований к договорам управления многоквартирными домами. Для утверждения условий договора, приложения перечня работ и услуг управляющая организация должна инициировать внеочередное собрание собственников помещений многоквартирного дома. В соответствии с принятым решением на собрании собственников помещений заключается договор управления, в который включается минимальный перечень работ и услуг, а также периодичность их проведения.

Анализируя вышеизложенные проблемы, для качественного соблюдения всех установленных лицензионных требований необходимо объединить их все в единый нормативно-правовой акт. Такая кодификация поможет устранить разрозненность законодательных норм, управляющим организациям будет проще отслеживать изменения законодательства в рамках лицензионного контроля.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог диссертационному исследованию, анализируя проблемы в сфере лицензирования и лицензионного контроля, необходимо определить общий спектр проблематики рассматриваемой административной процедуры и внести качественные предложения по совершенствованию и изменению процедуры лицензионного контроля.

В ходе исследования автором установлены плюсы и минусы законодательства, а также рассмотрены последствия законодательного закрепления процедуры лицензирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Для начала рассмотрим положительные стороны процедуры лицензирования управляющих организаций. По статистике гражданское общество РФ считает сферу жилищно-коммунального хозяйства самой коррупционной и «непрозрачной». Данный факт объясняется тем, что множество управляющих организаций вели деятельность по управлению многоквартирными домами незаконно, они повсеместно устанавливали свои завышенные тарифы по оплате жилищно-коммунальных услуг, скрывали финансовые показатели от своей предпринимательской деятельности, все это имело место до введения обязательного лицензирования. Закрепление лицензирования на законодательном уровне позволило решить множество проблем, а именно: с рынка ушли около 15% недобросовестных управляющих организаций. Лицензирование является административным способом управления предпринимательской деятельности и правовым средством укрепления правопорядка. Для поддержания и укрепления дисциплины и порядка в сфере жилищно-коммунального хозяйства существует качественный надзор со стороны органов государственной жилищной инспекции в части соблюдения лицензионных требований.

Положительный характер носит и то, что лицензирование способствовало укреплению «прозрачности» деятельности управляющих организаций. В настоящее время не только собственники жилья в управляемом многоквартирном доме, но и ресурсоснабжающие организации получили доступ к полной достоверной информации о деятельности управляющей организации. Например, собственники могут предварительно получить всю необходимую информацию об управляющей организации перед избранием ее в качестве новой управляющей компании. Благодаря процедуре лицензирования можно узнать различную информацию, например, качество обслуживания жилищного фонда, административные наказания за нарушение лицензионных требований и многое другое. Имея такую информацию заблаговременно собственники могут объективно оценить деятельность определенной управляющей организации в сфере предоставления услуг по управлению многоквартирными домами.

Для анализа полной картины необходимо обратить особое внимание и на проблемы в сфере лицензирования и лицензионного контроля.

Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. Было создано Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Именно в начале деятельности Министерства встал вопрос анализа регистрационного, предпринимательского, жилищного и градостроительного законодательства в части нормативного регулирования лицензирования. Сфера жилищно-коммунального хозяйства основывается на огромном количестве НПА. Законодатель посчитал, что введения лицензирования деятельности управляющих организаций будет служить «панацеей» в упорядочении деятельности в сфере ЖКХ.

На сегодняшний день в России есть огромный пласт нормативно-правовых актов, касающихся деятельности управляющих организаций и нуждающихся в детализации и уточнении. Например, ст. 193 ЖК РФ установлены «иные лицензионные требования», которые никак не

регламентированы и оставляют почву для размышления: имеют ли отношения данные требования к качеству обслуживания многоквартирных домов, или к соблюдению раскрытия информации? Этот вопрос до сих пор остается не урегулирован законодательно, несмотря на то что с момента принятия решения о внедрении лицензирования прошло больше 5 лет.

В настоящее время отсутствует четкое понимание относительно применения законодательства в сфере лицензионного контроля, что является проблемой в правоприменительной деятельности. В различных муниципальных образованиях одни и те же законы применяются по-разному. Например, очень часто встречается, что процедуры и механизм лицензионного контроля не соблюдаются, а ведь они были разработаны для всестороннего мониторинга деятельности управляющих организаций, для экономии времени на проведения лицензионного контроля, на сокращение бумажного документооборота и т.п.

Еще одной проблемной сферой является процедура аннулирования лицензии, которая по факту почти не принимается в практике. По решению суда управляющая организация должна быть отстранена от управления многоквартирным домом, однако обслуживание дома будет продолжаться до тех пор, пока не будет избрана новая управляющая компания. Обращаясь к статистике, можно сделать вывод, что конкурсы на выбор новой управляющей компании в большинстве случаев не увенчиваются успехом, и как результат, организация, лишённая лицензии по решению суда, остается функционировать на рынке предпринимательства. Автор предлагает усовершенствовать процедуру применения данной меры наказания, например, можно разработать новую процедуру проведения конкурсного отбора по выбору управляющей организации, или вообще не применять аннулирование в качестве основания для исключения из лицензионного реестра субъекта РФ.

В целях модернизации процесса можно рассмотреть включение

новых организаций в объект лицензирования, например, товарищества собственников жилья для двух и более домов и жилищно-строительные кооперативы. Лицензирование таких видов организационно-правовых форм необходимо, потому что они довольно часто нарушают лицензионные требования и не несут за это никакой ответственности (т.к. на законодательном уровне освобождены от лицензирования своей деятельности).

Одной из негативных сторон внедрения процедуры лицензирования в сферу жилищно-коммунального хозяйства стал массовый отказ от управления аварийными домами, а также домами, нуждающимися в капитальном ремонте. Во-первых, в таком случае можно лишиться лицензии или дом может быть исключен из лицензионного реестрасубъекта РФ. Во-вторых, проведение открытого конкурса по выбору управляющей организации в таких случаях очень сильно затягивается. Проводить капитальный ремонт из средств регионального фонда в домах без управляющей организации несправедливо, а также это может привести к скорому опустошению фонда. Что касается органов местного самоуправления в такой непростой ситуации, то ими только объявляется конкурс и далее процесс никак не контролируется. Законодательством не закреплена никакая ответственность за невыполнение полномочий в данной сфере.

Если рассмотреть процедуру лицензирования со стороны экономики, то можно сделать вывод, что не всегда рассматриваемый институт позволяет улучшить обслуживание многоквартирного дома. Зачастую штрафные санкции, накладываемые на управляющие организации, не помогают решить проблемы, с которыми встречаются собственники жилья. Видится целесообразным снизить размер административных штрафов за нарушение лицензионных требований. Это необходимо, потому что управляющие организации получают средства только от оплаты собственниками за жилищно-коммунальные услуги. При наложении

административного штрафа уменьшается размер денежных средств, которые должны быть потрачены на работы и услуги в целях обслуживания многоквартирного дома.

Обратимся к зарубежному опыту введения лицензионного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Во многих европейских странах в системе лицензирования наблюдается баланс между административным и рыночным аспектом в управлении многоквартирными домами. Государство усилило ответственность не только управляющей организации, но и собственников помещений многоквартирных домов. Таким образом управляющим организациям не приходится оплачивать коммунальные услуги, потребленные недобросовестными собственниками жилья. В России же ситуация обстоит кардинально другим образом, управляющая организация вынуждена оплачивать услуги ресурсоснабжающим организациям, чтобы избежать начисление пеней, судебных издержек и других финансовых потерь. При обсуждении принятого закона о лицензировании управляющих организаций, проблему задолженности поднял заместитель председателя НП "Союз управляющих организации" Корюн Лазян: «Мы подаем в суды, тратим деньги, госпошину платим – результат нулевой. Судебный исполнитель возвращает исполнительный документ – нечего брать, не с кого брать. Если так будет продолжаться, этот круг невозможно будет разрубить» [48, с. 91].

В рамках лицензионного контроля прокуратура имеет право провести проверку в отношении управляющей организации, если будет получено обращение ресурсоснабжающей организации, а это в свою очередь грозит вынесением предупреждения. Повсеместно одной из глобальных проблем деятельности управляющих организаций является то, что собственники помещений в многоквартирных домах не всегда в полном объеме оплачивают коммунальные услуги, задолженность составляет около 18-25 %. По мнению автора, в Российской Федерации было бы целесообразно предусмотреть ответственность для собственников

помещений многоквартирных домов, например, за непринятия решения на общедомовых собраниях или должность по платежам за содержание имущества. Несмотря на то, что ч. 1 ст. 13.19.2 КоАП РФ предусмотрена ответственность в отношении собственников помещений в размере 15 тыс. рублей за нарушение порядка и сроков размещения информации об общедомовом собрании, данные полномочия государственной жилищной инспекцией не реализуются.

Подводя итог всему вышесказанному, хочется отметить, что многие проблемы в сфере управления многоквартирными домами не могут быть решены только усилением административного контроля.

Одной из главных проблем лицензирования и лицензионного контроля на сегодняшний день все же остается большой объем нормативно-правовой базы (законы, Постановления Правительства и иные подзаконные акты), содержащих лицензионные требования. В ходе диссертационного исследования автором сделан вывод, что целесообразно разработать единый нормативно-правовой акт, который бы содержал в себе закрытый и четкий перечень лицензионных требований, а также включал в себя перечень мероприятий в отношении лицензионного контроля.