Р. Р. Измайлов*

Правовые проблемы лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами

Аннотация. *Статья посвящена изменениям в государственном регулировании деятельности по управлению многоквартирными домами. Предлагаются пути повышения эффективности правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг. Предлагаются возможные способы упорядочения деятельности субъектов на рынке жилищно-коммунальных услуг с использованием саморегулирования. Проводится анализ изменений законодательства о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами. Подробно изучены порядок формирования лицензионной комиссии, лицензионные требования к субъектам управления, порядок выдачи и аннулирования лицензии управляющих организаций. Рассматривается порядок ведения реестров информации, содержащих сведения о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами. Особое внимание в статье уделяется возникновению у управляющих организаций права на управление многоквартирным домом. Рассмотрены особенности взаимодействия ресурсоснабжающих и управляющих организаций на рынке жилищно-коммунальных услуг, а также предпринята попытка разграничения ответственности между указанными субъектами за качество оказываемых потребителям услуг.*

Ключевые слова: *лицензирование деятельности, лицензирование предпринимательской деятельности, саморегулирование, управление многоквартирными домами, механизм правового регулирования, управляющие организации, рынок жилищно-коммунальных услуг.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.65.4.137-142

Одним из приоритетных направлений социально-экономической политики Российской Федерации на сегодняшний день является повышение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. В 2014 году введено лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирным домом и установлена обязательность наличия лицензии с 1 мая 2015 года[1] (ранее на рынке жилищно-коммунальных услуг действовало саморегулирование на добровольной основе).

В науке предпринимательского права существуют различные подходы к определению лицензирования. Так, Е. П. Губин под лицензированием понимает деятельность государства в лице лицензирующих органов по выдаче, приостановлению или аннулированию лицен-

[1] Федеральный закон от 21.07.2014 № 255-ФЗ (ред. от 29.05.2015) «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4256.

© Измайлов Р. Р., 2016

* *Измайлов Роберт Ринатович*, аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета (КФУ)
izmailov.robert@mail.ru
420008, Россия, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18

зий, а также по осуществлению надзора за соблюдением условий лицензий[2]. По мнению И. В. Ершовой, лицензирование представляет собой прямое административное воздействие на экономическую деятельность, осуществляемое с применением императивных правил[3].

Необходимо отметить, что лицензирование управляющих организаций уже вводилось Госстроем в 2000 году и было отменено через год ввиду невозможности сформулировать единые лицензионные требования и условия для субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на рынке жилищно-коммунальных услуг. Возникает вопрос, необходимы ли новые изменения в механизме правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг и не идут ли они вразрез с общими тенденциями по снижению числа лицензируемых видов предпринимательской деятельности в РФ?

Целью сокращения законодателем общего числа лицензируемых видов деятельности в Российской Федерации было снижение административных барьеров для предпринимателей, а также отсутствие возможности эффективного контроля государством всех участников рынка. По мнению некоторых исследователей[4], отказ от саморегулирования на рынке жилищно-коммунальных услуг связан с негативными тенденциями в сфере жилищно-коммунального хозяйства, существованием недобросовестных саморегулируемых организаций, а также недостаточным контролем за СРО и их участниками.

Мировая практика показывает, что деятельность саморегулируемых организаций является более эффективной мерой и формой контроля участников рынка, а сами организации — важнейшим элементом общей системы регулирования предпринимательской деятельности[5]. В этой связи изменения законодательного регулирования представляются не совсем оправданными, а иным вариантом, направленным на упорядочение деятельности субъектов на рынке жилищно-коммунальных услуг, является переход к обязательному саморегулированию и расширению контрольных полномочий саморегулируемых организаций.

Вопросам лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами посвящен раздел X Жилищного кодекса РФ[6]. Положения ЖК РФ, касающиеся лицензирования, имеют приоритет над положениями общего Закона о лицензировании[7] применительно к рассматриваемой сфере общественных отношений.

В соответствии со статьей 201 ЖК РФ выдача лицензий управляющим организациям осуществляется органами государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта РФ, причем не менее чем треть ее членов должна быть представлена саморегулируемыми организациями, общественными объединениями или иными некоммерческими организациями, осуществляющими общественный жилищный контроль. Однако указание на количество минимальных членов данной комиссии в законе отсутствует, что может сказаться на объективности принимаемых решений при формальном подходе к формированию комиссий. В этой связи представляется целесообразным конкретизация уже существующих норм о том,

---

[2] Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. 2-е изд. М. : Норма, 2010. С. 120.

[3] *Ершова И. В.* Лицензирование экономической деятельности в условиях интеграционных процессов // Предпринимательское право. 2014. № 1. С. 23—24.

[4] *Петров Д. А.* Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2015. С. 100—101 ; *Сунгатуллина Л. А.* Участие субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях: цивилистическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2015. С. 8—9.

[5] *Челышев М. Ю., Михайлов А. В.* Саморегулирование в системе методов правового регулирования предпринимательской деятельности // Власть закона. 2013. № 1. С. 54—55.

[6] Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.11.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.12.2015) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 14.

[7] Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 27.10.2015) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

кто́ может входить в состав лицензионной комиссии, а также предоставление возможности апелляционного обжалования решений комиссии в административном порядке.

За нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и осуществление деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии предусматривается административная ответственность. Приведенный в статье 193 ЖК РФ перечень лицензионных требований долгое время не включал ни обеспечения надлежащего содержания общего имущества, ни бесперебойного предоставления качественных коммунальных услуг. Проблема разрешилась только с введением в часть 1 статьи 193 ЖК РФ нового пункта 7[8], который предоставил Правительству РФ возможность устанавливать дополнительные лицензионные требования, не указанные в Жилищном кодексе, и легализовал применение к управляющим организациям требований постановления Правительства РФ от 28 октября 2014 года № 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами»[9], в частности об исполнении обязанностей по договору управления многоквартирным домом, предусмотренных частью 2 статьи 162 ЖК РФ. Кроме того, указанными изменениями частично разрешена проблема осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами управляющей организацией, не получившей лицензию до 1 мая 2015 года. Не получившая лицензию управляющая компания должна исполнять свои обязательства по управлению многоквартирным домом до возникновения обязательств в рамках нового способа управления. Данные изменения не затрагивают предшествующий период, что создает неопределенность относительно правового статуса организаций, управлявших домами без лицензии.

Лицензия действует только на территории субъекта РФ, государственным органом жилищного надзора которого она выдана, не имеет срока действия и не подлежит передаче третьим лицам. При осуществлении организацией деятельности по управлению многоквартирным домом в нескольких субъектах РФ требуется наличие лицензий, выданных государственными органами жилищного надзора во всех субъектах РФ, на территориях которых она планирует управлять многоквартирными домами. При данном разделении, как представляется, возникает ситуация, в которой правовые акты каждого субъекта РФ, в условиях изменяющейся федеральной нормативно-правовой базы, предъявляют собственные, отличающиеся друг от друга требования и создают дополнительные трудности при получении предпринимателями лицензий на особых условиях в каждом субъекте РФ.

Статьей 195 ЖК РФ предусмотрено ведение нескольких реестров информации, содержащих сведения о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами, лицензиатах, осуществляющих или осуществлявших данный вид деятельности. Реестры лицензий сформированы на уровне субъектов Российской Федерации и содержат раздел, включающий в себя сведения об адресах многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат. Формированием сводного федерального реестра лицензий, а также реестра дисквалифицированных лиц занимается Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Одной из целей создания указанных реестров является повышение транспарентности управления многоквартирными домами. Появление реестров было призвано разрешить проблему «двойных» квитанций и наличия нескольких субъектов управления на один многоквартирный дом. При этом процедура внесения изменений в реестр субъекта РФ об адресах многоквартирных домов, принявших решение о смене способа управления или конкретной организации, управляющей многоквартирным домом, от которой напрямую зависит возникновение права на управление, ни на уровне закона, ни на уровне подзаконных актов детально не регламентирована.

---

[8] Федеральный закон от 29.06.2015 года № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 26. Ст. 3967.

[9] СЗ РФ. 2014. № 44. Ст. 6074.

Необходимым условием выдачи лицензии является, в соответствии со статьей 193 ЖК РФ, наличие у должностного лица управляющей организации квалификационного аттестата. Аттестат выдается на пять лет при условии, что претендент сдал квалификационный экзамен. Процедура проведения экзамена, а также процедуры, связанные с выдачей квалификационного аттестата, регламентируются приказом Минстроя России[10].

Квалификационный аттестат аннулируется в случаях:

1) получения квалификационного аттестата с использованием подложных документов;
2) внесения сведений о должностном лице лицензиата в реестр дисквалифицированных лиц;
3) вступления в законную силу приговора суда в отношении должностного лица лицензиата, предусматривающего наказание за преступления в сфере экономики, за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления.

Законом предусматриваются две формы воздействия на организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами: исключение домов из реестра лицензий субъекта Российской Федерации и аннулирование лицензий в судебном порядке по заявлению лицензионной комиссии. Управляющая организация может лишиться права обслуживать конкретный дом в случае назначения судом два или более раза административного наказания в течение календарного года за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний органов государственного жилищного надзора. Однако согласно статье 200 ЖК РФ собственники на общем собрании могут сохранить договорные отношения с данной организацией и она продолжит деятельность по управлению многоквартирным домом даже при наличии указанных выше обстоятельств. Введенной Федеральным законом от 26 июня 2015 года № 176-ФЗ частью 5.1 статьи 198 ЖК РФ предусматривается возможность исключения из реестра лицензий субъекта сведений обо всех домах, за исключением тех, в которых общим собранием собственников принято решение о сохранении договорных отношений, в случае если в течение календарного года суд два или более раза назначил наказание за неисполнение и ненадлежащее исполнение предписания органа государственного жилищного надзора об устранении нарушений лицензионных требований, предусмотренных пунктами 1—5 части 1 статьи 193 ЖК РФ. Лицензия при этом не аннулируется, что сохраняет для управляющей организации возможность управления домами в дальнейшем на общих основаниях и в порядке, предусмотренном жилищным законодательством.

Аннулирование лицензии возможно в судебном порядке в случае исключения из реестра сведений о многоквартирных домах общей площадью 15 % и более от площади всех обслуживаемых управляющей организацией помещений. Решение об обращении в суд должно быть принято лицензионной комиссией субъекта РФ. В этом случае управляющая организация вообще лишается права осуществлять деятельность по управлению многоквартирными домами. Представляется, что данные нормы способны привести к отказу от обслуживания управляющими организациями «проблемных» домов, где оказание качественных жилищно-коммунальных услуг затруднено или невозможно, что в результате отразится на потребителях, а также предоставит возможности для злоупотребления конкурирующим организациям.

При этом необходимо отметить несовершенство в вопросах разграничения ответственности между собственниками жилых помещений,

[10] Приказ Минстроя России от 05.12.2014 № 789/пр «Об утверждении порядка проведения квалификационного экзамена, порядка определения результатов квалификационного экзамена, порядка выдачи, аннулирования квалификационного аттестата, порядка ведения реестра квалификационных аттестатов, формы квалификационного аттестата, перечня вопросов, предлагаемых лицу, претендующему на получение квалификационного аттестата, на квалификационном экзамене, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2014 г. № 1110» (зарегистрирован в Минюсте России 24.03.2015 № 36550) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 26.03.2015).

управляющими компаниями и ресурсоснабжающими организациями. На сегодняшний день основную ответственность за некачественное предоставление жилищно-коммунальных услуг несет субъект управления, но влиять на качество поставляемых ресурсоснабжающими организациями услуг он фактически не имеет возможности. Сформировавшаяся практика управления жилищным фондом усугубляется высокой долей естественных локальных монополий в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Эффективность механизма правового регулирования предпринимательской деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг напрямую зависит от соблюдения баланса интересов ресурсоснабжающих организаций, управляющих организаций и конечных потребителей услуг, а также распределения ответственности между ними. Система предоставления жилищно-коммунальных услуг включает в себя деятельность двух звеньев. Это взаимодействие ресурсоснабжающих и управляющих организаций по вопросам поставки коммунального ресурса в целях предоставления коммунальных услуг и оплаты поставленных в многоквартирный дом коммунальных ресурсов, а также взаимодействие управляющих организаций с потребителями по вопросам предоставления коммунальных услуг и оплаты предоставленных коммунальных услуг. В ряде зарубежных стран, например во Франции, Нидерландах, Канаде, управление в сфере жилищно-коммунального хозяйства рассматривается как отдельный вид предпринимательской деятельности, за которую управляющая организация получает вознаграждение от собственников помещений, а ответственность перед ними за содержание здания несет объединение собственников жилья[11].

В настоящее время органами государственной власти как на федеральном, так и на местном уровнях большое внимание уделяется проблемам во взаимоотношениях между управляющей организацией и потребителями, при этом нарушения, допускаемые управляющей организацией при предоставлении коммунальных услуг потребителям, являются следствием нарушений во взаимоотношениях между ресурсоснабжающей и управляющей организациями.

В рассматриваемой схеме лицензирование деятельности управляющих организаций неспособно напрямую улучшить качество оказываемых услуг. Например, именно по вине ресурсоснабжающих организаций плата граждан за отдельные виды коммунальных услуг часто необоснованно завышена. Таким образом, в первую очередь необходимо устранять нарушения, возникающие при взаимодействии ресурсоснабжающих организаций с субъектами управления. Целесообразно более четко разграничить на законодательном уровне ответственность между указанными субъектами.

Таким образом, возврат к лицензированию на рынке жилищно-коммунальных услуг может упорядочить деятельность организаций, но в то же время реализация отдельных несовершенных положений нового закона способна прямо или косвенно привести к ухудшению качества оказываемых потребителям услуг. Альтернативным вариантом представляется усиление роли саморегулирования в данной сфере, а также совершенствование технических регламентов по оказанию жилищно-коммунальных услуг.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ершова И. В.* Лицензирование экономической деятельности в условиях интеграционных процессов // Предпринимательское право. — 2014. — № 1. — С. 23—30.
2. *Кирсанов С. А.* Зарубежный опыт управления многоквартирными домами // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. — 2011. — № 10. — С. 12—23.
3. *Петров Д. А.* Правовой статус саморегулируемой организации в сфере предпринимательства : дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2015. — 416 с.
4. Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. — 2-е изд. — М. : Норма, 2010. — 1008 с.

[11] *Кирсанов С. А.* Зарубежный опыт управления многоквартирными домами // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2011. № 10. С. 71.

5. *Сунгатуллина Л. А.* Участие субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях: цивилистическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2015. — 229 с.
6. *Челышев М. Ю., Михайлов А. В.* Саморегулирование в системе методов правового регулирования предпринимательской деятельности // Власть закона. — 2013. — № 1. — С. 54—55.

Материал поступил в редакцию 4 апреля 2015 г.

LEGAL PROBLEMS OF LICENSING THE ACTIVITIES OF APARTMENT BUILDINGS MANAGEMENT

IZMAILOV Robert Rinatovich — Postgraduate student of the Department of Civil and Business La of the Law Faculty of Kazan (Volga) Federal University (KFU)
izmailov.robert@mail.ru
420008 Russia, Republic of Tatarstan, Kazan, ul. Kremvlevskaya, d. 18.

Review. *The article is devoted to changes in state regulation of activities of apartment buildings management. The author proposes the ways of increasing the efficiency of the mechanism of legal regulation of business activities in the market for housing and communal services. On the basis of the analysis the author determines possible ways to streamline the activities of the participants in the market for housing and communal services by means of self-regulation. The article provides the analysis of amendments to the legislation concerning licensing activities in the sphere of managing apartment buildings. The author thoroughly examined the procedure of forming a licensing committee, licensing requirements for managers, the procedure of issuing and cancelling licenses of management organizations. The article considers the procedure of keeping data registrars that contain information on licensing the activities of the management of apartment buildings. Special attention is paid to the issue of the right of a management company to manage an apartment building. The author considers the peculiarities of interrelation between companies providing resources and management companies in the market of housing and commune services and tries to differentiate responsibility between the participants for the quality of the services provided to the consumers.*

Ключевые слова: *licensing of activities, licensing of business activities, self-regulation, apartment building management, mechanism of self-regulation management, management companies, market of housing and commune services*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Ershova I. V.* Licenzirovanie jekonomicheskoj dejatel'nosti v uslovijah integracionnyh processov // Predprinimatel'skoe pravo. — 2014. — № 1. — S. 23—30.
2. *Kirsanov S. A.* Zarubezhnyj opyt upravlenija mnogokvartirnymi domami // ZhKH. Zhurnal rukovoditelja i glavnogo buhgaltera. — 2011. — № 10. — S. 12—23.
3. *Petrov D. A.* Pravovoj status samoreguliruemoj organizacii v sfere predprinimatel'stva : dis. ... d-ra jurid. nauk. — SPb., 2015. — 416 s.
4. Predprinimatel'skoe pravo Rossijskoj Federacii : uchebnik / otv. red. E. P. Gubin, P. G. Lahno. — 2-e izd. — M. : Norma, 2010. — 1008 s.
5. *Sungatullina L. A.* Uchastie sub#ektov predprinimatel'skoj i professional'noj dejatel'nosti v samoreguliruemyh organizacijah: civilisticheskoe issledovanie : dis. ... kand. jurid. nauk. — Kazan', 2015. — 229 s.
6. *Chelyshev M. Ju., Mihajlov A. V.* Samoregulirovanie v sisteme metodov pravovogo regulirovanija predprinimatel'skoj dejatel'nosti // Vlast' zakona. — 2013. — № 1. — S. 54—55.