

"Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства"

Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Настоящий доклад подготовлен на основании части 2 статьи 33 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и посвящен анализу ситуации с соблюдением и защитой прав граждан в жилищно-коммунальной сфере.

На сегодняшний день проблемы жилищно-коммунального хозяйства (далее - ЖКХ) в России - один из важнейших вопросов, ведь именно эта сфера является показателем развитости как отдельного региона, так и страны в целом.

Кроме того, сфера ЖКХ и ее устойчивое функционирование являются еще гарантом социальной безопасности населения. Поэтому предоставление качественных услуг сферой ЖКХ очень важно. Жилищно-коммунальное хозяйство является вполне естественной монополией, которая при правильном регулировании со стороны государства способна функционировать на самом высоком уровне.

На протяжении не одного года руководство страны предпринимает меры, направленные на модернизацию жилищно-коммунальной сферы: так, 26 января 2016 года Распоряжением Правительства Российской Федерации N 80-р была утверждена "Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года". Этот документ призван определить основные приоритеты, среднесрочные цели и задачи государства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Не остается в стороне и законодательная власть страны, предпринимая меры по правовому регулированию сферы ЖКХ, принятию необходимых законов для ее реформирования и созданию правовой базы для наведения порядка в этой отрасли.

Основной задачей органов государственной власти в сфере жилищно-коммунального хозяйства должно являться повышение качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, а также обеспечение их доступности для населения, создание системы нормативно-правового регулирования, обеспечивающей эффективное функционирование и устойчивое развитие жилищно-коммунального хозяйства, предусматривающей в том числе сокращение административных процедур, предотвращение коррупции.

Указанная тематика в последние годы занимает одно из ведущих мест в структуре обращений граждан к Уполномоченному по правам человека Российской Федерации (далее - Уполномоченный). Обращения касаются аварийного и ветхого состояния жилых домов, износа коммунальной инфраструктуры, непрекращающегося роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги, упущений в деятельности управляющих компаний, отсутствия должного контроля за их работой.

Проблемы состояния и развития жилищно-коммунального хозяйства являются одними из наиболее острых, поскольку касаются повседневной жизни подавляющего большинства населения.

Непонимание гражданами происходящих изменений в указанной сфере, введение дополнительных требований, влекущих повышение финансовой нагрузки, при сохранении ненадлежащего качества предоставляемых услуг, закономерно вызывают их оправданную тревогу за свое материальное состояние и, как следствие, социальную напряженность.

В ходе состоявшихся в 2016 году при участии Уполномоченного и сотрудников его рабочего аппарата координационных советов и иных мероприятий, организованных уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, подтверждена актуальность указанных проблем для всех регионов страны.

Жители всех субъектов Российской Федерации сообщают об идентичных нарушениях их прав и законных интересов в области жилищно-коммунального хозяйства, что свидетельствует о наличии системных проблем в указанной сфере, которые не решены по настоящее время.

По заказу Уполномоченного в ноябре 2016 года Фондом "Общественное мнение" было проведено исследование, по результатам которого состояние ЖКХ и качество коммунальных услуг назвали "плохим" 30% участников опроса, "очень плохим" - 22% (то есть в совокупности более половины населения Российской Федерации).

Ситуации, сложившейся с соблюдением прав и законных интересов граждан в жилищно-коммунальной сфере, посвящен настоящий доклад; его содержание и структура обусловлены характером жалоб, поступивших Уполномоченному, и отражают наиболее волнующие их вопросы.

При подготовке настоящего доклада использованы также данные и информация, содержащиеся в специальных и ежегодных докладах уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, данные, предоставленные Генеральной прокуратурой Российской Федерации, государственными органами и общественными организациями.

Целью доклада является информирование федеральных и региональных органов государственной власти о трудностях, с которыми сталкиваются граждане при реализации своих прав в названной социальной сфере, внесение на основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики предложений по совершенствованию правового регулирования соответствующих правоотношений и административных процедур.

Хочется надеяться, что данный доклад будет также интересен специалистам и гражданам, которые найдут в нем полезную информацию о состоянии жилищно-коммунальной сферы экономики, советы о правовых средствах защиты жилищных прав человека и механизмах их реализации.

Уполномоченный по правам человека в РФ Т. Москалькова

1. Количество и тематика обращений граждан по вопросам жилищно-коммунального хозяйства

В 2016 году отмечалась общая тенденция роста количества жалоб граждан на предполагаемые нарушения их прав и законных интересов в жилищной сфере, в особенности по вопросам ЖКХ.

Из числа поступивших Уполномоченному в минувшем году 42 549 обращений жалобы по проблемам соблюдения жилищных прав граждан составили 7183 (17%); теме ЖКХ посвящено почти каждое четвертое обращение.

Преимущественно поступали **жалобы на начисление оплаты за жилищно-коммунальные услуги** (далее - ЖКУ), на **повышение финансовой нагрузки из-за увеличения тарифов на электроэнергию и водоснабжение, качество предоставляемых коммунальных услуг, расселение из аварийного жилищного фонда, отказ в текущем и капитальном ремонте многоквартирных домов, работу управляющих компаний.**

Обращаясь за помощью в различные государственные органы и общественные организации, граждане ставили в целом идентичные вопросы, и "обобщенный рейтинг проблем" в указанной сфере практически повторяет по содержанию и процентному соотношению статистику жалоб, поступивших Уполномоченному.

Лидирующую тройку наиболее острых проблем ЖКХ составляют вопросы, связанные с непрозрачностью платежей за жилищные и коммунальные услуги, с высоким уровнем тарифов, предъявлением завышенных счетов за ЖКУ и низким качеством услуг.

Больше всего жалоб касалось несовершенства системы платежей, непрозрачного порядка составления квитанций, непонятных перерасчетов и дополнительных сборов, особенно остро стоит проблема начислений за отопление, являющееся самой затратной статьей расходов.

Актуальными являются вопросы, связанные с расселением из многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу, вопросы финансирования, сроков проведения, размера взноса, отсутствия информации о региональных программах проведения капитального ремонта многоквартирных домов, вопросы, связанные с деятельностью управляющих компаний, качеством предоставляемых ЖКУ.

Необходимо отметить, что указанные проблемы рассматриваются в данном докладе через призму компетенции Уполномоченного, анализа и обобщения поступающих в его Аппарат жалоб на решения и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Таким образом, состояние защищенности жилищных прав граждан в сфере ЖКХ оценивается по показателям эффективности деятельности контрольных и надзорных государственных органов, по степени оперативности их реагирования на сообщения о нарушениях прав человека в отрасли, надлежащего правового регулирования складывающихся правоотношений.

Актуальность поднимаемых гражданами вопросов подтверждается надзорной деятельностью Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Согласно ее данным, размещенным на официальном сайте, за 2015 год выявлено 334 314 нарушений закона в сфере ЖКХ. В 2016 году этот показатель составил уже 348 243 правонарушения.

Ежегодно регистрируется более 2,6 тыс. преступлений, связанных с ЖКХ (в 2014 году - 2679, в 2015 году - 2642). При этом размер причиненного ими ущерба в 2015 году на 12,3% превысил показатели 2014 года и составил 6 491 385 тыс. руб.

Прокуратурой выявляются факты противоправного распоряжения финансовыми ресурсами, в частности неправомерного использования и хищения денежных средств, предназначенных для финансирования мероприятий по ликвидации аварийного жилья; нарушений порядка ценообразования на коммунальные услуги, в том числе завышения тарифов и нормативов потребления коммунальных услуг; ненадлежащего выполнения органами власти возложенных на них функций по переселению граждан из аварийного жилья, по капитальному ремонту многоквартирных

домов, целевому расходованию выделяемых денежных средств; нарушения законности в процессе управления жилищным фондом.

Изучение структуры преступности показывает, что все большее распространение в названном сегменте экономики получают хищения руководителями и сотрудниками управляющих компаний, ТСЖ и МУП денежных средств, внесенных в качестве оплаты за потребленные энергоресурсы. Участились случаи криминальных банкротств таких организаций. По-прежнему имеют место посягательства на средства, выделенные на нужды ЖКХ из бюджетов различных уровней, зачастую сопряженные с нарушениями служебных полномочий должностными лицами органов власти. В перечисленных преступных схемах широко используются так называемые фирмы-однодневки.

Наряду с этим нужно подчеркнуть, что часть сложностей, имеющих в сфере ЖКХ, обусловлена недостаточным уровнем финансирования этой отрасли. Признавая текущую ситуацию ограниченности бюджетного обеспечения многих публично-правовых образований, Уполномоченный тем не менее призывает к поиску альтернативных форм решения проблем в сфере ЖКХ и приветствует их развитие.

К сожалению, приходится сталкиваться и с отдельными случаями ненадлежащей работы органов, призванных осуществлять контроль и надзор в жилищно-коммунальном комплексе. В подобных негативных ситуациях Уполномоченный вынужден принимать меры по устранению имеющихся недостатков и упущений.

Важным показателем благополучия в любой сфере правоотношений является последовательная и целенаправленная государственная политика, направленная на обеспечение реализации прав граждан, осуществление которой также не остается без внимания.

2. Актуальные проблемы соблюдения прав граждан в жилищно-коммунальной сфере

2.1. Управление многоквартирными домами

От эффективности управления многоквартирным домом во многом зависят качество предоставления коммунальных услуг, поддержание в надлежащем техническом состоянии общего имущества, возможность экономии ресурсов, а в конечном итоге снижение финансовой нагрузки потребителей.

Анализ итогов рассмотрения обращений граждан показывает, что значительная часть жалоб, касающихся вопросов эксплуатации жилищного

фонда, его ремонта и обслуживания, а также начисления платы за услуги ЖКХ, вызвана низкой правовой грамотностью населения в вопросах избрания способа управления многоквартирными домами и контроля над этой деятельностью.

За многие годы у населения сложился стойкий стереотип, что достаточно своевременно производить оплату услуг ЖКХ, а вопросы управления домом должно решать "государство" и нести ответственность за все недочеты.

Стоит ли удивляться, что поступает много обращений с вопросом "на что идут наши деньги, если мы годами вынуждены проживать в давно не ремонтировавшихся домах, пить ржавую воду, а на все обращения приходят длинные разъяснения с перечислением множества малопонятных статей законов".

Осуществляя функцию правового просвещения, Уполномоченный вынужден объяснять гражданам, что именно от их активной позиции во многом зависит решение вопросов управления домом, его обслуживания и ремонта.

С сожалением приходится признать, что пока степень участия собственников жилья в процессах управления домами и решения возникающих вопросов недостаточно высока.

Вместе с тем знание жильцами законодательства, понимание компетенции контрольных и надзорных органов позволит повысить эффективность защиты ими своих прав и законных интересов.

Необходимо понимать, что целью проводимой в настоящее время реформы отрасли в первую очередь являются формирование ответственного отношения собственников к жилищному фонду, их вовлечение в происходящие процессы, развитие и популяризация форм самоуправления в ЖКХ.

Однако пока собственники жилья более чем пассивны и воспринимают текущую государственную политику в указанной сфере как перекладывание на жильцов решение проблемы содержания и ремонта жилья.

Между тем для эффективной реализации гражданами своих жилищных прав достаточно порой их активного участия в общих собраниях, согласованности в принимаемых решениях, своевременного реагирования на факты недобросовестной работы организаций и лиц, осуществляющих управление домом.

Статьей 161 ЖК РФ закреплена обязанность собственников помещений в многоквартирном доме определиться с выбором одного из способов управления домом: непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, количество квартир в котором составляет не более чем тридцать; управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом; управление управляющей организацией.

Если собственники жилых помещений избегают выбора способа управления домом, то орган местного самоуправления обязан провести открытый конкурс по отбору управляющей организации.

При подобном безучастном отношении собственников жилых помещений к решению столь важного вопроса происходит разрушение жилищного фонда и возникновение небезопасных условий проживания, не исключено также попадание дома в управление случайным, не всегда добросовестным компаниям.

Следует отметить, что ненадлежащая работа управляющих компаний, отказ выполнять свои обязанности по содержанию, ремонту и обслуживанию общедомового имущества часто являются предметом жалоб, направляемых Уполномоченному, его региональным коллегам, в органы жилищного контроля и надзора, а также в прокуратуру.

Хочется надеяться, что подобное положение свидетельствует не об отсутствии благополучия в рассматриваемой сфере отношений, а о повышении заинтересованности жильцов в наведении порядка в управлении своим домом.

Гражданка И. сообщила, что в доме, где она проживает, техническое состояние мест общего пользования не отвечает установленным требованиям, а управляющая организация бездействует.

По ходатайству Уполномоченного Государственной жилищной инспекцией Самарской области проведено обследование указанного дома, составлен акт его осмотра, материалы направлены в Администрацию городского округа Сызрань для принятия мер.

На основании поступивших документов сектором муниципального жилищного контроля Комитета жилищно-коммунального хозяйства органа местного самоуправления проведена внеплановая выездная проверка, в ходе которой выявлены нарушения в деятельности организации, осуществляющей управление многоквартирным домом, выдано

предписание о выполнении ремонтных работ в местах общего пользования, установлен срок их устранения.

При повторной проверке, проведенной органом местного самоуправления, установлено, что предписание об устранении нарушений не исполнено, о чем составлен акт.

В отношении управляющей компании составлен протокол об административном правонарушении по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ, который был направлен в суд, а также выдано повторное предписание с новым сроком выполнения работ по устранению ранее выявленных нарушений.

Лишь после принятия мер по привлечению к административной ответственности требования предписания исполнены в полном объеме.

К сожалению, как только выяснилось, что в сферу ЖКХ вовлечены большие финансовые средства, а граждане в большинстве своем разрозненны и не знают, как защитить свои законные интересы, появились управляющие компании, готовые незаконно обогатиться на этом поле деятельности, нарушая при этом их права.

Предоставленными правовыми средствами Уполномоченный содействует выявлению правонарушений в области ЖКХ и принятию мер по отношению к недобросовестным управляющим компаниям.

В марте 2016 года обратилась жительница города Энгельса Г. с жалобой на волокиту и бездействие сотрудников внутренних дел, сообщившая, что еще в сентябре 2015 года жители многоквартирных домов обратились в городскую прокуратуру с коллективной жалобой на мошеннические действия директора управляющей компании.

Через месяц прокуратура сообщила, что в действиях должностного лица усмотрены признаки преступления, поэтому материалы направлены в межмуниципальное управление МВД России "Энгельсское" для расследования. Однако спустя почти полгода органы внутренних дел так и не сообщили заявителям о принятом ими процессуальном решении.

Уполномоченный вынужден был обратиться в прокуратуру Саратовской области, после чего была проведена проверка, в отношении директора управляющей компании возбуждено уголовное дело по части 3 статьи 159 УК РФ (мошенничество).

Таким образом, только после его вмешательства и региональной прокуратуры право заявительницы на судебную защиту и доступ к правосудию было восстановлено.

Помимо обращений в правоохранительные органы представляется необходимым также рекомендовать гражданам активно реагировать на случаи недобросовестной деятельности управляющих компаний, обращаясь за проведением соответствующих проверок в органы государственного жилищного надзора, муниципального и общественного контроля.

Для наведения порядка на рынке управления многоквартирными домами проведено лицензирование управляющих компаний. Теперь населению предоставлена возможность заменить недобросовестную организацию. Лицензирование позволяет защитить права граждан и мотивирует управляющие компании, получившие лицензии, работать добросовестно и качественно, так как в противном случае они рискуют эту лицензию потерять.

Минстроем России представлена информация о том, что за период лицензирования (с мая 2015 года) выдано 19 278 лицензий. Из них в 2016 году в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (далее - ГИС ЖКХ) зарегистрированы 2878 лицензий. В конце 2016 года действовало 18 476 лицензий, которые были размещены в ГИС ЖКХ.

В настоящее время в соответствии с частью 5 статьи 198 ЖК РФ в случае, если в течение календарного года лицензиату и (или) должностному лицу, должностным лицам лицензиата судом два раза и более было назначено административное наказание за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания, выданного органом государственного жилищного надзора в отношении многоквартирного дома или многоквартирных домов, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, сведения о таких доме или домах по решению органа государственного жилищного надзора исключаются из реестра лицензий субъекта Российской Федерации.

По мнению Минстроя России, введение такого жесткого механизма, как лицензирование, было, по сути, вынужденным решением, так как управляющие компании фактически перестали реагировать на предписания надзорных органов, просто оплачивали штрафы и продолжали кормиться за счет граждан.

Кроме того, введена уголовная ответственность за подделку протоколов общего собрания.

Однако пока является преждевременным давать позитивные оценки перечисленным начинаниям. По сообщению НП "ЖКХ Контроль", правоохранительные органы "стремятся отказаться от расследования" таких преступлений, как подделка протоколов общих собраний.

Вызывает нарекания общественников механизм лишения недобросовестных управляющих компаний лицензий. Получить ее достаточно просто, но изъятие лицензии - чрезвычайно трудоемкий и длительный процесс: по состоянию на 10 мая 2017 года, с момента введения ЖК РФ обязанности лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами аннулировано лишь 8 лицензий.

По оценкам названной организации, на сегодняшний день институт лицензирования практически не оказал влияния на повышение качества управления многоквартирными домами.

Лицензирование деятельности управляющих организаций привело только к одному результату - получению соответствующих знаний по управлению многоквартирным домом, но никаких экономических и технических решений по отношению к управляющим компаниям в связи с введением лицензирования их деятельности выработано не было.

В связи с этим в малых городах России стала очевидной проблема отсутствия у управляющих организаций материально-технической базы для осуществления деятельности по обслуживанию МКД. Взяв в управление группу домов, управляющая организация не имеет возможности эффективно осуществлять эту деятельность, поскольку у нее нет никаких средств механизации (экскаваторы, бульдозеры, компрессоры, сварочные агрегаты, подъемники и т.д.), а в городе нет организации, у которой можно было бы взять необходимое оборудование в аренду. В результате зачастую наступают негативные последствия, как при эксплуатации жилого фонда и коммуникаций, так и при устранении аварийных ситуаций.

Более того, поступают сообщения о том, что в результате введения обязанности лицензирования деятельности управляющих компаний и предвзятого отношения к участникам, желающим получить такую лицензию, в некоторых субъектах Российской Федерации появились управляющие компании, которым принадлежит весь рынок по предоставлению указанных услуг, то есть монополисты.

Возможной причиной ситуации, при которой пока названный механизм не заработал с желаемым результатом, является низкая степень активности самих жильцов.

Государственные органы и общественные организации принимают определенные меры, направленные на создание условий для вовлечения граждан в процессы, происходящие в сфере ЖКХ, помогают сориентироваться им в этой сложной области, оказывают соответствующую правовую и информационную поддержку.

Имеется интересный опыт Томской области, где завершен любопытный и, что называется, народный проект - "Общественный рейтинг управляющих компаний "Мой выбор". Данный проект разработан и внедрен НП "Правовой Центр "РИМ" при участии партнеров из Томского общественного партнерства "ЖКХ-Контроль" и поддержке Администрации Томской области.

В рейтинг вошли 69 управляющих компаний; подробнее о рейтинговых позициях конкретных компаний можно было ознакомиться путем обращения в организации, входящие в состав Томского общественного партнерства "ЖКХ-Контроль"; также эту информацию, при необходимости, несложно было найти в сети Интернет.

Экспертиза деятельности управляющих компаний велась в аспекте качества их взаимодействия с потребителями ЖКУ.

Областями взаимодействия, которые были выбраны для сравнительного анализа и составления рейтинга, являлись:

- качество взаимодействия по телефонной связи;*
- качество взаимодействия в офисе управляющей компании;*
- качество взаимодействия в рамках обращения в управляющую компанию;*
- качество взаимодействия в сети Интернет.*

Совокупность анализируемых аспектов взаимодействия создала портрет каждой управляющей компании в ракурсе желания/умения взаимодействовать со своими клиентами. Иначе говоря, анализа указанных областей взаимодействия управляющей компании и потребителей ее услуг было достаточно, чтобы сделать вывод об отношении управляющей компании к собственникам жилья.

Сравнение качества отношения к своему клиенту всех управляющих компаний позволило составить общественный рейтинг, который для управляющих компаний явился основанием для критичной самооценки своей деятельности в аспекте качества взаимодействия с потребителями ЖКУ.

Основная цель реализованного рейтингового проекта - проведение независимой общественной экспертизы сервисной части деятельности управляющих организаций, которые действуют в муниципальных образованиях "Город Томск" и "Томский район", для помощи потребителям сориентироваться, стоит ли усилить контроль за управляющей компанией или вообще ее сменить.

Возникающие механизмы общественного контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов в сфере ЖКХ приобретают, таким образом, особую актуальность и значимость.

Однако организации, осуществляющие общественный контроль, сталкивались в своей деятельности с рядом проблем, вызванных отсутствием четкого правового регулирования указанной деятельности.

Федеральный закон от 28 июля 2014 года N 200-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", которым введено понятие "жилищный общественный контроль", субъектами общественного жилищного контроля признал некоммерческие организации и жилищные объединения граждан (советы домов и ТСЖ).

Однако полномочия названных организаций были ограничены. Только в конце 2016 года Правительством Российской Федерации принято постановление, которым устранены указанные недостатки правового регулирования, регламентирован порядок проведения общественного жилищного контроля и права его субъектов.

Представляется, что полноценный общественный жилищный контроль позволит повысить прозрачность, открытость и эффективность деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих свою деятельность в жилищной сфере.

Необходимо отметить серьезную проблему управления домами, отмеченную Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае в своем Докладе о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в 2015 году и сохраняющую актуальность до настоящего времени. Речь идет об отказе управляющих организаций в управлении многоквартирными домами с процентом износа более 60%.

В соответствии с положениями статьи 161 ЖК РФ управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего

имущества, решение вопросов пользования им и предоставление коммунальных услуг гражданам, в нем проживающим.

В свою очередь, зачастую износ свыше 60% имеют неблагоустроенные дома барачного типа и малой площади, которые не подходят для включения в региональную программу капитального ремонта, а стоимость ремонтных работ, необходимых для поддержания безопасных условий проживания граждан, в несколько раз превышает собираемость денежных средств.

Введенная в 2015 году ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по обеспечению благоприятных и безопасных условий проживания граждан, а также надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме сократила и без того неширокий список лиц, желающих принять на обслуживание подобные жилые дома.

Острую актуальность проблемы подтверждают многие эксперты: по сведениям, опубликованным на сайте Общероссийского народного фронта, речь идет о значительном числе домов. Обращения граждан по поводу отказа управляющих организаций от обслуживания многоквартирных домов (МКД) с высоким процентом износа поступают из Башкортостана, Марий Эл, Хабаровского края, Саратовской, Кировской, Пензенской, Курганской, Нижегородской, Омской, Оренбургской и Новосибирской областей.

Представляется, что если управляющая компания получает право на обслуживание хорошего жилого фонда с низким процентом износа, то в качестве "нагрузки" органы местного самоуправления должны стремиться передать этой управляющей компании и ряд домов с износом свыше 60%.

Другим возможным решением указанной проблемы может стать льготное налоговое регулирование (льготные кредитные ставки, выделение субсидий) деятельности по осуществлению управления многоквартирными домами с процентом износа более 60%.

Ситуация могла бы измениться, если после проведения органами местного самоуправления конкурсов по выбору управляющей компании и при отсутствии победителей происходила передача ветхого жилищного фонда на обслуживание муниципальным предприятиям с софинансированием указанной деятельности из бюджетов иных уровней.

Обеспечению безопасности проживания граждан в многоквартирных домах, которые управляются управляющими организациями, посвящен проект федерального закона "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации", принятый 6 октября 2016 года в первом чтении Государственной Думой. В целях решения указанных проблем

законопроектом предлагается ужесточить текущий контроль за деятельностью управляющих организаций.

1. Расширить перечень лицензионных требований, включив в него:

- соблюдение управляющей организацией требований законодательства Российской Федерации, в том числе в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о техническом регулировании, пожарной безопасности, а также иных норм, правил и рекомендаций, связанных с управлением многоквартирным домом, содержанием и ремонтом общего имущества в многоквартирном доме, обеспечивающих безопасность жизни и здоровья граждан, имущества физических лиц, имущества юридических лиц, имущества Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Это позволит возложить на управляющие организации обязанность соблюдать все требования, правила, стандарты и рекомендации и, как следствие, обеспечить безопасность проживания граждан в многоквартирных домах;

- запрет руководящему составу управляющей организации входить в органы управления и руководить ресурсоснабжающими организациями и организациями, с которыми управляющая организация заключает договоры, направленные на содержание общего имущества в многоквартирных домах. Кроме того, законопроектом устанавливается запрет на осуществление руководства управляющей организацией лицом, находящимся в родственных отношениях с чиновниками, занимающими руководящие должности.

2. Предусмотреть ответственность управляющих организаций в виде аннулирования лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами в случае несоблюдения требований, повлекших причинение вреда жизни и здоровью граждан.

Уполномоченный поддерживает указанный законопроект и считает, что положения и виды ответственности, содержащиеся в нем, позволят изменить ситуацию к лучшему.

К числу предложений по совершенствованию правового регулирования сферы управления многоквартирными домами следует отнести также обращение уполномоченного по правам человека в Оренбургской области о поддержке им инициативы региональной Государственной жилищной инспекции.

Как сообщают ее авторы, частью 7 статьи 45 ЖК РФ установлено, что общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме может быть созвано по инициативе управляющей организации, осуществляющей управление им на основании договора управления. При этом в повестку дня такого собрания могут быть включены вопросы, отнесенные названным Кодексом к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Таким образом, на собрании могут решаться любые вопросы, в том числе и выбор иного способа управления, иной управляющей организации, об утверждении условий договора управления с новой управляющей организацией. По мнению упомянутых специалистов, несмотря на то что такие действия не в интересах управляющей организации, в отдельных случаях они могут иметь мошеннический характер, поскольку могут осуществляться не в интересах собственников помещений, а в интересах управляющей компании: например, так называемая продажа дома, перевод жилищного фонда в иную аффилированную организацию (при наличии проблем, не позволяющих продолжить функционирование прежней).

Для предотвращения подобных негативных ситуаций Государственной жилищной инспекцией по Оренбургской области предлагается внести изменения в статью 45 ЖК РФ, дополнив ее часть 7 словами "за исключением вопросов, связанных с выбором и реализацией иного способа управления (управляющей организации) многоквартирным домом".

2.2. Плата за жилищно-коммунальные услуги

К Уполномоченному продолжают поступать многочисленные жалобы на необоснованное установление платы за предоставляемые услуги ЖКХ: если в 2015 году поступило 539 обращений граждан по вопросам оплаты коммунальных услуг, то в 2016 году количество обращений этой тематики составило 896, то есть проблема остается актуальной и социально значимой.

Обращаясь с жалобами, наиболее часто граждане выдвигают аргументы о непонимании предъявляемых им для оплаты счетов, о сложности для восприятия механизма ценообразования или сообщают, что умышленно не оплачивают услуги, поскольку не устраивает их качество.

Действительно, основной проблемой, которая разделяется и правозащитниками, является отсутствие механизмов контроля за обоснованностью устанавливаемых тарифов за ЖКУ.

Специалисты отмечают, что сегодня рост совокупного платежа граждан за коммунальные услуги регулируется жилищным законодательством.

Федеральная антимонопольная служба устанавливает коридоры роста платежей по каждому конкретному региону, а региональные регуляторы - величину роста тарифа по каждому предприятию. Данные законы соблюдаются, однако никто не заинтересован в том, чтобы провести реальный анализ обоснованности тарифов на коммунальные ресурсы. Тарифы на один и тот же вид коммунального ресурса в одном и том же городе могут различаться в несколько раз. Раскрытие информации, которое должны осуществлять ресурсоснабжающие организации, происходит формально, потребителю невозможно разобраться, из чего складываются затраты. Точно так же в регионах страны существенно различаются нормативы на потребление различных коммунальных ресурсов.

В связи с этим представляется, что необходимо создание государственного механизма мониторинга тарифов различных поставщиков на одни и те же коммунальные ресурсы, проверки реальной обоснованности их установления, для чего требуется разработка соответствующих инструментария и критериев в зависимости от подлежащих учету факторов.

Недовольство граждан, особенно слабо социально защищенных, вызывает рост цен на услуги ЖКХ в условиях снижения жизненного уровня, что приводит к увеличению объема их задолженности за ЖКУ.

На проблему высоких цен на услуги при одновременном неудовлетворительном состоянии ЖКХ в ходе общероссийского опроса указывают 11 субъектов Российской Федерации, причем в 3 из них (Мурманская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Астраханская область) этот показатель значительно превышает средний уровень недовольства по стране.

Нынешний уровень доходов большинства граждан, тем более инвалидов и пенсионеров, не сопоставим с тарифами на услуги ЖКХ. Коммунальные платежи превратились в непомерно тяжелую финансовую нагрузку для населения, ежегодное увеличение платы за коммунальные услуги, по мнению большинства потребителей, является неоправданно высоким.

Анализ рассмотренных жалоб позволяет констатировать, что нередко задолженность по оплате услуг жилищно-коммунального комплекса возникает у граждан, относящихся к льготной категории, имеющих право на меры социальной поддержки при оплате жилых помещений и коммунальных услуг.

Вместе с тем отмечаются случаи предоставления социальной субсидии с задержкой от нескольких дней до нескольких месяцев, в результате чего граждане не могут своевременно внести плату. Кроме того, с учетом

постоянного роста тарифов на коммунальные услуги индексация указанной выплаты производится с опозданием.

Согласно законодательству данные выплаты приостанавливаются либо не предоставляются в случае возникновения задолженности по оплате, в связи с чем и без того сложное материальное положение малоимущих граждан только ухудшается.

К Уполномоченному обратился с жалобой Г., проживающий в городе Томске, который сообщил, что у него возникла задолженность по оплате ЖКУ, в связи с чем при обращении в компетентные органы ему было отказано в предоставлении предусмотренных законом льгот; он вносит указанную плату по мере начисления пенсии, однако из-за того, что попал в трудную жизненную ситуацию, у него отсутствует возможность своевременно погасить образовавшуюся задолженность. Кроме того, у него на иждивении находятся трое детей, один из которых является инвалидом второй группы.

По сообщению Департамента социальной защиты населения Томской области, куда обратился Уполномоченный, доводы заявителя подтвердились, специалистами Центра социальной поддержки населения Советского района города Томска проведены встречи с семьей Г. в связи со сложной жизненной ситуацией.

С учетом данных обстоятельств его семье оказана материальная помощь в размере 20 тысяч рублей из средств областного бюджета, из средств муниципального бюджета оказана материальная помощь в размере 5 тысяч рублей на погашение задолженности по оплате коммунальных услуг.

Таким образом, при содействии Уполномоченного Г. оказана необходимая материальная помощь, направленная на уменьшение долга по оплате за услуги жилищно-коммунального комплекса, заключен социальный договор о погашении образовавшейся задолженности.

Улучшить положение граждан, обладающих правом на меры социальной поддержки, наряду с обеспечением своевременности их получения, могло бы изменение размера федерального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе с 22 до 10-15 процентов.

По данным НП "ЖКХ Контроль", проблема расчетов между юридическими лицами стоит достаточно остро. Сегодня в большинстве случаев коммунальные платежи собираются через управляющие организации. При этом немало недобросовестных управляющих организаций, не перечисляющих деньги потребителей поставщикам коммунальных ресурсов. При получении оплаты за ЖКУ от потребителя управляющие

организации или не полностью перечисляют полученную сумму производителю коммунальной услуги, или вообще ее не перечисляют, а впоследствии обращаются в органы правосудия с заявлением о банкротстве управляющей организации.

Наблюдается и другая проблема существующей системы расчетов с ресурсоснабжающими организациями: если многоквартирный дом управляется товариществом собственников жилья (ТСЖ) либо домом управляет жилищно-строительный кооператив (ЖСК), то ресурсосодержащие организации требуют 100-процентной предоплаты за предоставляемые услуги. Однако в любом многоквартирном доме есть граждане, которые имеют долги по оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Таким образом, 100-процентную доплату ТСЖ или ЖСК произвести не могут, а стало быть, становятся должниками, после чего следует процедура банкротства.

Для добросовестных управляющих компаний роль посредника также невыгодна, поскольку они вынуждены компенсировать ресурсоснабжающим организациям недосборы, которые составляют ежемесячно около 5%.

Выступая на Межрегиональном форуме Общероссийского народного фронта в городе Ставрополе в январе 2016 года, Президент Российской Федерации справедливо отметил, что имеются попытки переложить на население проблему погашения задолженности в сфере ЖКХ.

Поступают сообщения о том, что в ряде субъектов Российской Федерации жильцам направляются уведомления о наличии фактически несуществующих задолженностей, либо они существенно завышаются, иногда поставщики дважды выставляют счета за одну и ту же потребленную коммунальную услугу, что впоследствии подтверждается соответствующими проверками.

Уполномоченному поступила жалоба инвалида 2 группы Великой Отечественной войны Ф., проживающего в городе Новочеркасске Ростовской области, на нарушения при начислении платы за ЖКУ; он указывал, что ее начисление осуществляется со значительным превышением, в связи с чем у него образовалась задолженность по оплате. Кроме того, заявитель указывал на систематические уведомления, присылаемые ему о возникшей задолженности.

Для проверки его жалобы в Региональную службу по тарифам Ростовской области было направлено обращение с просьбой разобраться с правильностью применения установленных тарифов на коммунальные услуги.

Согласно полученному сообщению, доводы заявителя подтвердились, приняты меры по перерасчету платы за ЖКУ, поскольку задолженность по коммунальным услугам у Ф. отсутствует.

Необходимо отметить, что нарушения при начислении платы за ЖКУ отмечаются практически повсеместно.

Согласно информационно-аналитической справке Генеральной прокуратуры Российской Федерации о состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина за 2016 год, представленной Уполномоченному, в Ямало-Ненецком автономном округе Надымской городской прокуратурой установлено, что управляющей и ресурсо-снабжающей организациями в апреле 2016 года жителям города выставлены платежные документы на оплату одних и тех же коммунальных услуг. По представлению прокурора предотвращена уплата населением необоснованно начисленных платежей за коммунальные услуги на сумму более 15 млн рублей.

По сообщению Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан, в 2015 году в ходе проверок, проведенных Государственной жилищной инспекцией субъекта Российской Федерации, выявлены нарушения, связанные с необоснованным начислением платы за ЖКУ: нарушителям выданы 142 предписания, выполнен перерасчет платежей на сумму 1 млн 542 тыс. рублей.

Согласно информации Уполномоченного по правам человека в Оренбургской области, в названном субъекте Российской Федерации также вскрыты многочисленные нарушения, связанные с начислением и взиманием платы за ЖКУ.

Прокуратурой Оренбургской области установлен факт неправомерного начисления собственникам многоквартирного дома платы за отопление исходя из расчета тепловых нагрузок. Проверкой установлено превышение размера начисленной платы за отопление относительно начисленной платы по нормативу на 45%. Организациями ЖКХ не соблюдается и порядок проведения корректировки размера платы за предоставленную коммунальную услугу по отоплению. В нарушение требований законодательства при расчете размера платы за коммунальную услугу по отоплению применялись повышенные нормативы, из-за чего жителям 25 домов произведено излишнее начисление сумм за коммунальные услуги за октябрь - ноябрь 2015 года.

Прокурорами районов Оренбургской области в 2016 году в органы правосудия направлено более 70 исков о возложении обязанности о

проведении корректировки платы за отопление, которые рассмотрены и удовлетворены.

К Уполномоченному обратилась Ш. с жалобой на нарушение законодательства в сфере оказания услуг жилищно-коммунального комплекса, в связи с чем по обращению в Государственную жилищную инспекцию города Москвы проведена проверка, в ходе которой выявлены нарушения при начислении платы за отопление, на основании чего управляющей организации направлено предписание о перерасчете размера платы по указанной услуге, которое было исполнено.

Во многом эту и указанные ситуации могло бы разрешить принятие федерального закона о прямых договорах, подготовленного Минстроем России. Законопроект предусматривает изменение системы отношений по снабжению многоквартирных домов коммунальными ресурсами и обеспечения потребителей коммунальными услугами. У потребителей возникают прямые договорные отношения с ресурсоснабжающими организациями (далее - РСО), плата вносится напрямую РСО, которая вправе взыскивать задолженность с потребителей, управляющие компании не копят задолженность по долгам населения. Средства, поступившие в счет оплаты коммунальных услуг, должны быть распределены банком в соответствии с информацией, предоставленной РСО. Ни на какие иные цели, кроме оплаты поставленных коммунальных ресурсов, средства, уплаченные потребителями, направлены быть не могут. За счет исключения из выручки управляющих компаний платежей за коммунальные услуги (до 70% платежа) с рынка уйдут недобросовестные участники, заинтересованные только в собирании денег населения.

В условиях отсутствия подобного нормативного правового акта ситуацией пользуются недобросовестные поставщики коммунальных ресурсов, искусственно создавая коммунальный долг граждан.

Кроме того, в настоящее время Комитет по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству Государственной Думы Российской Федерации готовит законопроект, согласно которому установка приборов учета воды и электроэнергии будет переложена на ресурсоснабжающие организации, что позволит избавить потребителей от финансовой нагрузки по обслуживанию счетчиков.

Практика государственной защиты жилищных прав граждан свидетельствует, что в деятельности управляющих организаций и поставщиков ресурсов нередко допускаются нарушения жилищного законодательства и в части правильного оформления платежных

документов; в результате потребителям не представляется вся обязательная информация.

К Уполномоченному поступила коллективная жалоба граждан, проживающих в одном из многоквартирных домов в городе Ставрополе, на бездействие контролирующих и надзорных органов и непринятие ими мер в отношении собственника дома и управляющей компании, допускающих нарушения законодательства и прав жильцов.

Заявители сообщали, что собственником дома заключен договор с управляющей компанией, условия которого не соответствуют ЖК РФ, Правилам осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 года N 416, а также Минимальному перечню услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме и порядка их оказания и выполнения, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года N 290. Кроме того, при расчете платы за коммунальную услугу по электроснабжению управляющей компанией применяется неверный тариф, а оформление платежного документа не соответствует требованиям законодательства.

В связи с этим в Управление Ставропольского края по строительному и жилищному надзору направлено обращение с просьбой о проверке изложенных фактов и принятии необходимых мер.

Согласно полученному сообщению, в ходе проверки доводы о допущенных нарушениях подтвердились, управляющей компании выданы предписания о приведении договора управления многоквартирным домом в соответствие с требованиями законодательства, о перерасчете платы за потребленную электроэнергию и о необходимости принятия ряда иных мер, которые были исполнены.

Улучшению ситуации с непрозрачностью и необоснованной завышенностью выставляемых гражданам счетов за потребленные ЖКУ призваны служить изменения в действующем законодательстве.

В соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 года N 176-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" статья 157 ЖК РФ дополнена положением, предусматривающим штрафы управляющим компаниям в пользу потребителей за неверные квитанции на оплату ЖКУ.

Согласно названным дополнениям в правовое регулирование, лицо, виновное в нарушении порядка расчета платы за коммунальные услуги,

повлекшем увеличение размера платы, обязано уплатить потребителю штраф, определяемый в размере и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, если такое нарушение было устранено до обращения и (или) до оплаты потребителем.

По мнению Минстроя России, благодаря этому уйдут в прошлое споры о размерах начислений, тщетные попытки жильцов проверить их обоснованность, а также обременение добросовестных потребителей оплатой всех "небалансов" по дому.

На момент завершения работы по подготовке настоящего доклада соответствующее постановление Правительства Российской Федерации принято, штраф за неправильно начисленный платеж составил 50% величины превышения начисленной платы над размером платы, которую надлежало начислить.

Анализ жалоб свидетельствует о проблеме расчетов платы за коммунальные услуги собственников помещений в многоквартирных домах, которые не оснащены приборами учета. Граждане не согласны с тем, что вынуждены оплачивать двойной размер платы за коммунальные услуги, поскольку помимо установленного норматива применяется повышающий коэффициент.

Стоит отметить, что в настоящее время с целью разрешения указанной проблемы Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству готовит поправки в Федеральный закон от 23 ноября 2009 года N 261-ФЗ "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", согласно которым предлагается отменить положение о том, что жильцы, не установившие счетчики на воду и электроэнергию, платят за эти услуги по нормативу, умноженному на повышающий коэффициент. Кроме того, предлагается инициатива по изменению формулы расчета нормативов потребления, а именно замене расчетного метода аналоговым и отмене повышающих коэффициентов. Под аналоговым методом предполагается брать в расчет дома, в которых установлены счетчики, и рассчитанный в них объем потребления устанавливать как норматив, по которому и оплачивают те, кто не установил приборы учета.

26 декабря 2016 года принято постановление Правительства Российской Федерации N 1498 "О вопросах предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме", которым внесены изменения в Правила содержания общего имущества в многоквартирном

доме, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года N 491 "Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность" и в Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года N 354 "О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов". Указанным постановлением введена обязанность по оплате за коммунальные услуги, предоставленные на общедомовые нужды.

Указанная оплата была призвана компенсировать разницу между показаниями приборов учета ресурсоснабжающей организации и фактически потребленными собственниками коммунальными услугами, учтенными по индивидуальным приборам учета или рассчитанными на основании нормативов потребления. Однако это вызвало массу нареканий со стороны граждан, недовольных нововведением, так как суммы за эту услугу в платежках выросли в несколько раз.

В настоящее время подготовлен проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 156 и 161 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 12 Федерального закона "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", принятый в первом чтении, целью которого является совершенствование порядка исчисления размера платы за содержание жилого помещения на оплату холодной воды, горячей воды, отведения сточных вод, электрической энергии, потребляемых в целях содержания и использования общего имущества в многоквартирном доме.

Предполагается установить, что включение расходов на общедомовые нужды в состав жилищной услуги устанавливается в размере норматива, за исключением случая, когда общим собранием собственников принято решение о распределении между собственниками помещений объемов потребленных ресурсов на основании общедомового (коллективного прибора учета).

Принятие указанных поправок позволит разрешить возникшую социальную напряженность среди граждан.

2.3. Качество жилищно-коммунальных услуг

Потребителями ЖКУ являются все жители, проживающие в жилищном фонде, соответственно, и проблемы реализации их права на надлежащее качество предоставляемых услуг касаются каждого.

Основными целями государственной политики в сфере ЖКХ согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг" являются обеспечение надежности ЖКУ и их доступности для населения.

Несмотря на систематическую модернизацию жилищного законодательства, нарушения прав граждан в названной сфере по-прежнему остаются одной из главных социальных проблем населения, о чем свидетельствуют результаты анализа обращений заявителей и проведенных социологических опросов населения.

В мае - декабре 2015 года ВЦИОМ провел опрос россиян в 46 регионах страны. В ходе данного опроса была изучена удовлетворенность людей услугами ЖКХ, в результате чего выявлено следующее. По данным опроса, большинство респондентов (72%) считают качество услуг ЖКХ в своем регионе приемлемыми: удовлетворительными или хорошими. Причем оценок "хорошо" за полгода стало больше, с 21 до 27%.

Согласно результатам проведенного ВЦИОМ в сентябре 2016 года социологического опроса "Осведомленность россиян о реформе ЖКХ" более половины россиян (64%) сообщили, что качество предоставляемых им ЖКУ практически не меняется, что на 10 п. п. выше по сравнению с сентябрем 2015 года. О позитивных изменениях сообщили до пятой части опрошенных (18%), а о негативных - 12%.

Опросы, касающиеся качества предоставляемых ЖКУ, проводились и некоммерческими организациями.

По результатам исследования интернет-портала Domofond.ru был проведен масштабный опрос граждан в 100 крупнейших городах России, в котором приняли участие 310 тыс. человек. Как оказалось, качество услуг устраивает россиян чуть больше, чем наполовину. По десятибалльной шкале коммунальные службы получили в среднем 5,4 балла.

Неутешительными стали результаты, полученные при исследовании некоммерческим партнерством "ЖКХ Контроль", которое проанализировало количество жалоб граждан на действия управляющих компаний и жилищных инспекций, полученных до введения лицензирования деятельности управляющих организаций и после: количество их жалоб увеличилось. По мнению экспертов партнерства, качество ЖКУ снизилось

из-за сложностей переходного периода. Количество нареканий на работу управляющих организаций за период действия системы лицензирования не уменьшилось, а в период становления даже увеличивалось, в настоящее время проблемы, сопровождавшие переходный период, пошли на спад, однако количество обращений граждан остается стабильно высоким.

Одним из любопытных выводов исследователей стал тот факт, что в городах, жители которых крайне низко оценивают качество ЖКУ, меньше всего подано жалоб на работу управляющих организаций. Получается, что если в каких-то регионах не подают жалобы, это прежде всего говорит о том, что население там пассивно, поэтому и качество коммунальных услуг может быть низким, так как отсутствует гражданский контроль. Напротив, в регионах, где население активно, на обращения граждан реагируют и проблемы устраняют, поэтому в итоге качество услуг там может быть достаточно высоким.

Среди объективных факторов, снижающих удовлетворенность граждан качеством ЖКХ, исследователи называют состояние инфраструктуры и самих домов: так, на обветшание жилищного фонда пожаловались 31% опрошенных, 32% считают, что их дома требуют срочного капитального ремонта; каждый третий говорит о том, что ремонт понадобится в течение 3-5 лет.

В ходе исследования, проведенного Фондом "Общественное мнение" по заказу Уполномоченного, самую низкую оценку состояния ЖКХ и качества коммунальных услуг дали жители Камчатского края (50%), Республики Хакасия (40%), Магаданской и Костромской областей (39%), Красноярского края (38%), Забайкальского края, Архангельской и Тверской областей (35%), Еврейской автономной области, Краснодарского и Хабаровского краев (34%).

Приходится констатировать, что качество услуг, предоставляемых жилищно-коммунальными организациями, не соответствует потребностям и ожиданиям населения.

Показательной может быть ситуация, о которой сообщил уполномоченный по правам человека в Астраханской области.

По его наблюдениям, в последние годы тенденция роста числа обращений граждан по вопросам качества ЖКУ сохраняется, при этом одной из существенных проблем является низкое качество горячей воды, а именно ее ненадлежащая температура.

Согласно Федеральному закону от 30 марта 1999 года N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" организации,

осуществляющие горячее водоснабжение, холодное водоснабжение с использованием централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, обязаны обеспечить соответствие качества горячей и питьевой воды указанных систем санитарно-эпидемиологическим требованиям.

В соответствии с пунктом 2.4 СанПиН 2.1.4.2496-09 температура горячей воды в местах водозабора независимо от применяемой системы теплоснабжения должна быть не ниже 60 С и не выше 75 С.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года N 354 утверждены Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (далее - Правила).

Требования к качеству коммунальных услуг, допустимые отступления от этих требований, а также условия и порядок изменения размера платы при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества приведены в приложении N 1 к названным Правилам. При этом пункт 5 приложения устанавливает, что за каждые 3 С отступления от допустимых отклонений температуры горячей воды размер платы за коммунальную услугу за расчетный период, в котором произошло указанное отступление, снижается на 0,1% размера платы, определенного за качественную услугу, за каждый час отступления от допустимых отклонений суммарно в течение расчетного периода.

За каждый час подачи воды, температура которой ниже 40 С, оплата производится по тарифу за холодную воду.

Уполномоченный по правам человека в Астраханской области отметил, что, с одной стороны, изменение санитарно-эпидемиологического норматива качества горячей воды, являющегося противоэпидемической мерой, не допускается; с другой стороны, Правила в нынешней редакции допускают подачу в качестве "горячей" воду, температура которой может достигать даже 40 С, проиллюстрировав свои выводы следующим примером.

В течение 7 дней вода в кране была 51 С вместо 60 С, при перерасчете оплата снизилась на 27%. Однако, не разбавляя горячую воду, потребитель расходовал ее в гораздо больших объемах, что обесценило перерасчет. В любом случае, поскольку горячая вода применительно к городу Астрахани стоит в 6 раз дороже холодной, то по факту никакой компенсации за некачественную услугу гражданин реально не получил.

В связи с этим напрашивается справедливый вывод, что любое снижение температуры горячей воды ниже 60 С недопустимо в принципе: это не

просто дискомфорт, но и реальная угроза здоровью людей, так как теплая вода является благоприятной средой для развития возбудителей инфекционных заболеваний.

Таким образом, имеется необходимость совершенствовать соответствующее правовое регулирование и внести в упомянутые Правила норму о том, что в случае предоставления потребителю горячей воды температурой ниже 57 С потребитель должен производить оплату по тарифу холодной воды.

Уполномоченный разделяет мнение об актуальности поднятой проблемы и необходимости ее решения, в связи с чем в Минстрой России была направлена просьба сообщить их мнение о возможности реализации указанного предложения.

Согласно полученному сообщению, названный федеральный орган исполнительной власти согласился с внесенным предложением, отметив, что при нарушении качества коммунальной услуги горячего водоснабжения (нарушение температуры) объем потребления соответствующей услуги увеличивается: в этом случае не исключены ситуации, когда сокращение размера платы за коммунальную услугу по горячему водоснабжению в результате перерасчета не покроет расходов, понесенных потребителем из-за повышенного объема потребления. В этой связи вопрос перерасчета размера платы за некачественно предоставленную коммунальную услугу по горячему водоснабжению будет им проработан дополнительно.

Уполномоченный намерен держать данный вопрос на контроле.

Одним из оснований возникновения жалоб граждан является также недобросовестность управляющих и ресурсоснабжающих организаций - поставщиков коммунальных услуг, а также бездействие контролирующих и надзирающих за их деятельностью органов.

К Уполномоченному обратилась И., проживающая в селе Темясово Баймакского района Республики Башкортостан, с жалобой на нарушения жилищных прав жителей дома, вызванные отключением водоснабжения и центрального отопления.

Для организации проверки доводов заявителя в прокуратуру Баймакского района Республики Башкортостан было направлено соответствующее обращение.

Согласно поступившей информации, доводы, изложенные в жалобе, частично подтвердились. Проверкой выявлен факт бездействия администрации муниципального образования Баймакский район,

выразившегося в непринятии мер по организации надлежащего водоснабжения, водоотведения, отопления указанного многоквартирного дома, в связи с чем в администрацию муниципального района внесено представление об устранении нарушений законодательства.

Дополнительным ответом Уполномоченному сообщено, что представление прокуратуры Баймакского района администрацией рассмотрено и удовлетворено. В целях обеспечения водоснабжения многоквартирного дома пробурена скважина, организовано отопление квартир индивидуальными электронагревательными приборами.

Вопрос финансирования присоединения дома к системе газоснабжения будет рассмотрен Советом муниципального района Баймакский район при утверждении бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В целом для исправления ситуации в рассматриваемой сфере представляется возможным рекомендовать органам государственного жилищного надзора и муниципального контроля осуществлять дальнейшее развитие контрольных функций за деятельностью управляющих организаций и поставщиков коммунальных ресурсов.

Представляется также, что шагом к повышению уровня удовлетворенности граждан жилищно-коммунальным обслуживанием станет обеспечение открытости и прозрачности сферы ЖКХ, в связи с чем необходимо завершить подключение муниципальных образований, организаций ЖКХ к государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ).

Федеральный закон от 28 декабря 2016 года N 469-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" перенес на год позже срок введения в действие ГИС ЖКХ. Теперь управляющие компании, ТСЖ, ресурсоснабжающие организации обязаны размещать информацию в системе с 1 июля 2017 года (а не с 1 июля 2016 года), а ответственность за нарушение этих требований наступит с 1 января 2018 года (а не с 1 января 2017 года).

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 193 ЖК Российской Федерации (в редакции указанного Федерального закона) управляющие компании обязаны размещать информацию согласно Стандарту раскрытия информации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года N 731 "Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами", до 1 января 2018 года.

Запуск ГИС ЖКХ позволит обеспечить для граждан и профессиональных участников рынка максимальную информационную открытость в сфере ЖКХ.

2.4. Капитальный ремонт

В настоящее время необходимость проведения капитального ремонта жилищного фонда является одной из наиболее актуальных проблем сферы ЖКХ.

По данным Минстроя России, по состоянию на 1 января 2017 года, в региональные программы капитального ремонта (далее - РПКР) включены 744,3 тыс. многоквартирных домов (далее - МКД) общей площадью 2,24 млрд кв. м, в которых проживают 80 055 тыс. человек. В рамках утвержденных краткосрочных планов реализации РПКР в 2016 году было запланировано проведение капитального ремонта в 47,146 МКД общей площадью 155,7 млн кв. м, в которых проживают порядка 5,738 млн человек. Завершен ремонт 41,424 МКД общей площадью 135,0 млн кв. м, в которых проживает 5,232 млн человек, что составляет более 87,6% от запланированного количества домов.

До недавнего времени на капитальный ремонт МКД выделялись средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и средства бюджета субъекта Российской Федерации. Однако с 2016 года финансирование работ по капитальному ремонту предусматривается в пределах средств, накопленных за счет взносов собственников помещений, и средств местных бюджетов.

Изменение подхода к финансированию обусловлено, в первую очередь, тем, что Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства изначально создавался как временная структура и его деятельность многократно продлевалась, во вторую очередь, тем, что в ЖК РФ внесены поправки, предусматривающие принятие соответствующего регионального законодательства в части финансирования капремонта жильцами МКД, участие собственников жилых помещений в МКД в финансировании капитального ремонта стало для всех обязательным.

С введением в действие новых правил по организации ремонта общего имущества в МКД Уполномоченному стали поступать многочисленные жалобы граждан: их число в 2016 году в два с лишним раза возросло по сравнению с предыдущим годом (в 2015 году поступило 106 жалоб данной тематики, в 2016 году - 248); самыми распространенными доводами граждан были:

- проведение капитального ремонта ненадлежащего качества;

- несогласие с требованиями регионального оператора по осуществлению взносов в фонд с уже имеющимися долгами (многим гражданам поступили платежные документы (подавляющему большинству они стали поступать только в феврале - марте 2015 года, а некоторым собственникам и позднее) с требованием сделать взнос за октябрь - декабрь 2014 года плюс суммы за несколько месяцев 2015 года, в результате чего граждане столкнулись с необходимостью уплатить сразу большую сумму);

- несогласие в принципе с взысканием взносов на капитальный ремонт в связи с его отдаленностью во времени, с тяжелым материальным положением, размером взносов, взысканием пени за несвоевременную оплату взносов на капремонт, преклонным возрастом.

Относительно последнего обстоятельства следует отметить, что после многочисленных замечаний по отдельным аспектам установления платы за капитальный ремонт, поднятым в том числе и Уполномоченным, принят Федеральный закон от 29 декабря 2015 года N 399-ФЗ "О внесении изменений в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", согласно которому законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт одиноко проживающим неработающим собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70 лет, - в размере 50%, 80 лет - в размере 100%, а также проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста, собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70 лет, - в размере 50%, 80 лет - в размере 100%.

В своем большинстве жители МКД не отказываются от обязанности содержать принадлежащее им имущество, в том числе и общее, однако формировать фонд капитального ремонта на счете регионального оператора без надлежаще оформленных договорных отношений, да еще со значительными суммами долга, готовы немногие.

Поэтому неудивительно, что главным вопросом многих обращений о капитальном ремонте домов стал: платить взносы или нет?

В ряде обращений содержится категорический отказ производить оплату указанных взносов, поскольку жители не верят в успех и завершение программы капитального ремонта, рассчитанной до 2043 года. Недоверие властям является одной из главных тем для недовольства новой системой.

Это недоверие в какой-то мере обоснованно: как показала практика, даже собранные на капитальный ремонт взносы, аккумулированные на счете, могут быть потеряны из-за банкротства банка, в котором открыт этот счет.

В Российской Федерации произошел первый прецедент потери накопленных на капремонт средств из-за банкротства одного из банков: пострадавшими оказались члены ТСЖ, которые вносили средства на счет с 2014 года.

По мнению Председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству Г. Хованской, жители, выбрав этот банк, действовали в строгом соответствии с законом: кредитная организация входила в число 50 крупнейших банков страны и считалась одной из самых надежных в Республике Татарстан, так как значимый пакет акций принадлежал республиканскому Правительству. Все условия, которым должна была соответствовать кредитная организация, в которой открыт специальный счет, выполнены. Однако это не стало гарантией сохранности денежных средств, ведь в результате банкротства банка ТСЖ, являясь юридическим лицом, может ожидать получения своих средств лишь в третью очередь после физических лиц и индивидуальных предпринимателей, а на практике вряд ли может рассчитывать на возврат денег. Кроме того, юридические лица не могут рассчитывать на выплаты по системе страхования вкладов, так как при банкротстве банков физическим лицам гарантируется возмещение до 1,4 млн рублей, а юридическим лицам никакой компенсации не полагается.

Комитетом Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству перед Центробанком России уже несколько лет ставится вопрос о гарантиях сохранности средств на капитальный ремонт, в результате чего установлены лишь ограничения по размеру собственного капитала в 20 млрд рублей для банков, которые размещают на специальных счетах средства собственников жилья на капитальный ремонт.

Представляется, что в указанных случаях решением проблемы может стать страхование счетов, на которых размещены средства фонда капитального ремонта, так же как вкладов физических лиц.

Анализ социологических исследований по проблеме капитального ремонта общего имущества МКД свидетельствует, что собственники в большинстве своем считают, что столкнулись с новой пирамидой, куда более опасной, чем финансовые аферы 1990-х годов.

Наибольшую озабоченность граждан вызывают закономерные вопросы: куда уходят деньги и сделают ли капремонт через 30-40 лет? Вызывали вопросы и недовольство также другие аспекты нововведения, такие как

большой, постоянно возрастающий размер взноса на капитальный ремонт, срок его выполнения, неосведомленность граждан о правовом регулировании нового этапа реформы ЖКХ, касающейся капитального ремонта МКД.

Необходимо отметить, что сложной для понимания граждан стала именно обязанность вносить взносы на капитальный ремонт жилого дома до фактического его начала. Сложно их убедить, что через продолжительный срок этот ремонт будет точно произведен. Тем более что здравый смысл подсказывает любому гражданину, что с темпом инфляции, сопровождающим современную экономическую ситуацию, внесенные им денежные средства обесценятся.

Совсем не поддается осмыслению гражданином, являющегося собственником жилого помещения, обязанность продолжать оплачивать взносы на формирование фонда капитального ремонта в случае, когда в его доме он уже произведен.

Понятнее и логичнее, учитывая менталитет, была бы необходимость внесения взносов за произведенный капитальный ремонт, сумма которых за его производство, рассчитанная по фактически затраченным денежным средствам, распределялась бы на 5-10 лет.

Следует отметить, что по итогам всероссийского опроса общественного мнения, проведенного в июне 2015 года Национальным агентством финансовых исследований по заказу государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, 43% опрошенных высказались за способ, при котором сначала в доме проводится ремонт в требуемом объеме, а потом собственники в течение нескольких лет отчисляют взносы на его оплату.

Тем не менее в среднем 70% россиян сообщили в 2015 году, что они добросовестно оплачивают суммы за будущий капремонт по новому порядку. Всего опрошено 1,6 тыс. граждан, проживающих в 1 30 населенных пунктах в 46 регионах страны, из которых примерно 20% граждан не оплачивают капремонт. В том числе 6% не считают себя собственниками, 5% не получают квитанции, 2% имеют льготы и лишь 8% не платят принципиально.

За период с января по август 2016 года собрано 87,57 млрд рублей, доля собираемости взносов собственников в среднем составила 80,59%.

Согласно статистическим данным Минстроя России, представленным в докладе за 2016 год, по состоянию на 1 января 2017 года начислено 166,016 млрд рублей взносов на капитальный ремонт, собрано 142,32 млрд рублей.

Процент собираемости составил порядка 85,7% (уровень собираемости в среднем по Российской Федерации по сравнению с 2015 годом увеличился на 8,53%).

По состоянию на 1 января 2017 года во всех субъектах Российской Федерации собственники помещений в МКД уплачивают взносы на капитальный ремонт.

В 3 субъектах Российской Федерации в 2016 году собираемость взносов превысила 100% (за счет выплаты сумм, недоплаченных в прошлые годы): Белгородская область (103,85%), Рязанская область (100,12%), Вологодская область (117,13%).

В 12 регионах собираемость взносов в прошлом году превысила 90%: Республика Татарстан (98,91%), Республика Алтай (96,46%), Омская область (96,24%), Владимирская область (95,42%), город Москва (93,67%), Тульская область (93,61%), Ханты-Мансийский автономный округ (93,44%), Кировская область (93,02%), Курганская область (92,76%), Ненецкий автономный округ (92,59%), Пензенская область (91,19%), Орловская область (90,69%).

В ряде регионов наблюдается низкий уровень собираемости: Кабардино-Балкарская Республика (17,01%), Республика Северная Осетия - Алания (17,19%), Республика Крым (21,95%), Республика Дагестан (25,37%).

При изучении вопроса о новой системе оплаты капитального ремонта многоквартирных домов выявлена проблема, затрагивающая права граждан, проживающих в муниципальном жилищном фонде на основании договора социального найма.

Плату за социальный наем сегодня устанавливают органы местного самоуправления с учетом качества и благоустройства жилого помещения, места расположения дома и других показателей (статья 156 ЖК РФ).

Как следует из содержания части 1 статьи 154 указанного Кодекса, плата за капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома, относящаяся к расходным обязательствам муниципального образования, не подлежит включению в плату за наем.

Однако в настоящее время наблюдается ситуация, когда плата за наем жилья значительно увеличена. Проблема резкого ее повышения появилась после введения обязательного взноса на финансирование капитального ремонта: ее размер фактически был повышен до величины минимального взноса на капремонт, а в ряде случаев и значительно выше. По сути, сейчас на граждан, проживающих в жилых помещениях на основании договоров социального найма, возлагается обязанность муниципального образования

по уплате взносов на капитальный ремонт, тогда как введение взноса на капитальный ремонт осуществлялось только в отношении собственников помещений в многоквартирном доме.

Кроме того, на соответствующий запрос в Генеральную прокуратуру Российской Федерации получен ответ, в котором содержится четкая правовая позиция о том, что плата за капремонт общего имущества многоквартирного дома, относящаяся к расходным обязательствам муниципального образования, не подлежит включению в плату за наем. В связи с принятием в ряде муниципальных образований нормативных правовых актов, необоснованно увеличивших размер платы за наем жилого помещения, в ряде субъектов Российской Федерации осуществлено прокурорское реагирование. Проверки закончились отменой этих актов и существенным снижением платы за социальный наем (Республика Башкортостан, Чувашская Республика, Калининградская область).

В результате вмешательства прокуратуры Костромской области органами местного самоуправления оплачены, например, взносы на капитальный ремонт в размере свыше 5,4 млн рублей, что обеспечило реализацию программы капитального ремонта многоквартирных домов области.

К сожалению, в настоящее время указанные нарушения действующего законодательства можно установить и устранить только посредством проведения прокурорских проверок по заявлениям граждан или правозащитных организаций.

В связи с подобным развитием событий и в целях ограничения роста совокупного платежа граждан за жилое помещение и коммунальные услуги в Государственную Думу внесен проект федерального закона "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации", который 6 октября 2016 года принят в первом чтении. В указанном законопроекте предложено на уровне федерального органа исполнительной власти утверждать методические указания по установлению платы за социальный наем. Это поможет избежать необоснованного ее увеличения, так как непрозрачность и произвольное установление размера соответствующей платы приводят к нарушению прав нанимателей.

Одной из проблем в сфере проведения капитального ремонта жилищного фонда, которая также требует решения, является недостаточная информированность населения об изменениях законодательства. Постоянное внесение изменений и нововведений, сложность и запутанность формулировок зачастую приводят к тому, что гражданам, не обладающим специальными знаниями, особенно имеющим преклонный возраст, трудно разобраться в существующих правилах и нормах.

Национальным агентством финансовых исследований установлено, что большинство респондентов (53%) не имеют представления, за что они платят: не знают ни планов капитального ремонта своего дома, ни того, где можно было бы узнать о них. Это указывает на наличие запроса на информацию.

Решение указанной проблемы возможно путем распространения информационных бюллетеней и буклетов с разъяснениями о порядке начисления и структуре платы за ЖКУ, порядке управления многоквартирными домами и проведения капитального ремонта.

Улучшить разъяснительную работу с населением необходимо и муниципальным образованиям.

В целом следует отметить, что граждане готовы стать активными субъектами, участвующими в реализации программы по капитальному ремонту общего имущества МКД, при этом органам власти следует осуществлять контроль за реализацией программы на каждом ее этапе. Доверие граждан к действующей программе появится тогда, когда будет установлено конструктивное взаимодействие, прежде всего между региональным оператором и администрациями органов местного самоуправления.

Новая система капитального ремонта должна обеспечить безопасность и комфортность проживания граждан, позволить поддерживать достойный уровень эксплуатационных характеристик многоквартирных домов, а главное, гарантированно получить капитальный ремонт дома не позже сроков, установленных РПКР.

По сведениям Счетной палаты Российской Федерации, в настоящее время формирование региональных систем капремонта общего имущества МКД в целом завершено во всех 85 субъектах Российской Федерации, включая Республику Крым и город Севастополь.

Вместе с тем проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ показал, что предусмотренные ЖК РФ 11 обязательных условий для проведения капремонта (создание регионального оператора, определение порядка исполнения им своих функций, утверждение региональной программы капремонта и краткосрочного плана по ее реализации, определение минимального взноса на капремонт и т.д.) на региональном уровне полностью выполнены только в городе Санкт-Петербурге.

По состоянию на 1 января 2016 года в рамках долгосрочных (на 30-летний срок) региональных программ в целом по Российской Федерации завершен капитальный ремонт в 21,3 тыс. многоквартирных домов (МКД) общей

площадью 65,6 млн кв. м, в которых проживают 2,5 млн человек. Стоимость выполненных работ за счет всех источников финансирования (Фонд ЖКХ, средства региональных и местных бюджетов, средства собственников жилья) составила 51,43 млрд рублей. Всего региональными программами запланировано проведение работ по капремонту в 735,5 тыс. МКД общей площадью 2,3 млрд кв. м.

Неутешительным стал вывод Счетной палаты Российской Федерации о том, что в настоящее время в стране фактически отсутствует целостная система технического учета состояния жилищного фонда, что содержит риски необоснованного включения (или исключения) МКД в региональную программу; нарушения порядка очередности проведения капремонта; необоснованного определения необходимого перечня и состава работ.

В целях непосредственной оценки хода проведения капитального ремонта многоквартирных домов Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства осуществляется выездной мониторинг реализации программ капитального ремонта и их краткосрочных планов, ведется анализ деятельности региональных операторов.

По данным Фонда ЖКХ, по результатам проведенных в январе - августе 2016 года проверок выявлены следующие основные нарушения:

- своевременно не исполнены краткосрочные планы программы капитального ремонта, на реализацию которых финансовая поддержка Фонда предоставлена в 2014 году (Ставропольский край, Ленинградская область, Ульяновская область, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ);
- осуществление оплаты работ и (или) услуг по капитальному ремонту на основании актов приемки выполненных работ и (или) оказанных услуг, не согласованных с органами местного самоуправления и не подписанных лицами, уполномоченными действовать от имени собственников помещений, в 8 субъектах Российской Федерации: Республика Дагестан, Республика Тыва, Республика Хакасия, Владимирская область, Калужская область, Самарская область, Ульяновская область, Ямало-Ненецкий автономный округ;
- перечисление заказчиком подрядным организациям аванса в размере, превышающем 30% от стоимости капитального ремонта;
- нарушение требований Методики определения стоимости строительной продукции на территории Российской Федерации при составлении локальных сметных расчетов на капитальный ремонт (выявлено в 8 субъектах Российской Федерации: Республика Башкортостан, Карачаево-

Черкесская Республика, Республика Тыва, Архангельская область, Пензенская область, Тульская область, город Севастополь, Еврейская автономная область);

- невыполнение экспертизы сметной документации на капитальный ремонт домов либо проверки достоверности определения сметной стоимости (выявлено в 11 субъектах Российской Федерации: Республика Башкортостан, Республика Мордовия, Республика Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Забайкальский край, Ленинградская область, Саратовская область, Тамбовская область, Ненецкий автономный округ);

- осуществление строительного контроля за ходом капитального ремонта организациями, не имеющими свидетельств на данный вид деятельности (выявлено на территории 6 субъектов Российской Федерации: Пензенская область, Саратовская область, Тюменская область, Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, город Севастополь).

В большинстве регионов в ходе проверок полноты и качества выполненных ремонтных работ выявлены нарушения технических регламентов, строительных норм и правил, что свидетельствует об осуществлении на недостаточном уровне строительного контроля со стороны подрядных организаций и заказчиков (отмечено в 18 субъектах Российской Федерации: Республика Дагестан, Республика Крым, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Республика Тыва, Республика Татарстан, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Забайкальский край, Владимирская область, Ленинградская область, Калужская область, Псковская область, Саратовская область, Тульская область, Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, город Севастополь).

При производстве работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в 9 субъектах Российской Федерации (Республика Мордовия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Владимирская область, Самарская область, Костромская область, Саратовская область, Ненецкий автономный округ, Еврейская автономная область) не соблюдались положения частей 1, 2 и 12.2 статьи 48 ГрК РФ о разработке рабочих чертежей (или схем) для видов работ, касающихся надежности и безопасности зданий, работы выполнялись по сметной документации, составленной по дефектным ведомостям.

Выводы по итогам выездных проверок и рекомендации о мерах по устранению допущенных нарушений доводятся Фондом до сведения глав субъектов Российской Федерации. Выполнение мероприятий по устранению

выявленных нарушений остается на контроле Фонда вплоть до их полного завершения.

На возникающие проблемы с планированием, организацией, проведением капитального ремонта МКД указывают в своих ежегодных докладах и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Тверской области обратил, в частности, внимание, что ежегодно муниципальные краткосрочные планы должны предоставляться органами местного самоуправления в Министерство топливно-энергетического комплекса и жилищно-коммунального хозяйства Тверской области в срок до 1 марта того года, в котором планируется проведение капитального ремонта. Краткосрочный план реализации региональной программы утверждается Правительством Тверской области до 1 апреля года, в котором планируется проведение капитального ремонта. Как показала практика 2014 и 2015 годов, муниципальные образования Тверской области несвоевременно предоставляли краткосрочные планы, в связи с чем нарушались сроки утверждения регионального краткосрочного плана, что привело к отставанию в реализации работ по капитальному ремонту МКД.

Причин отсутствия в субъекте Российской Федерации своевременно утвержденного краткосрочного плана капитального ремонта МКД несколько:

- отсутствие предварительных сметных расчетов по капитальному ремонту конкретных домов. Такие расчеты предоставляются в органы местного самоуправления региональным Фондом капитального ремонта, если средства на него хранятся на счете регионального оператора (примерно 90% МКД). В иных случаях - управляющей компанией, ТСЖ (примерно 10% МКД). К сожалению, Фонд капитального ремонта свою функцию по проведению предварительных сметных расчетов в полном объеме не выполняет;
- отсутствие информации о техническом состоянии МКД (не имеется технических паспортов домов);
- отсутствие решений общих собраний собственников жилых помещений в МКД, наличие которых является обязательным условием включения в региональную программу и краткосрочный план капитального ремонта;
- нехватка квалифицированных специалистов в сфере строительства и ЖКХ в органах местного самоуправления.

Еще на одну проблему, связанную с новой системой внесения взносов на капитальный ремонт МКД, указал в ежегодном докладе за 2016 год уполномоченный по правам человека в Кировской области.

В соответствии с частью 3 статьи 170 ЖК РФ собственникам помещений многоквартирных домов предоставлено право на перечисление взносов на капитальный ремонт на специальный счет в целях формирования фонда капитального ремонта в виде средств, находящихся на специальном счете дома.

Граждане, воспользовавшиеся предоставленным правом, столкнулись с необходимостью нести дополнительные расходы на оплату услуг по представлению платежных документов (начисление взносов, печать и доставка квитанций, претензионная работа, работа по предоставлению льгот, открытие и ведение счета в кредитной организации).

Между тем собственники жилых помещений, вносящие взносы на капитальный ремонт на счет регионального оператора, от дополнительных расходов освобождены. Они вносят только установленный Законом Кировской области от 9 декабря 2013 года N 355-ЗО "Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов, расположенных на территории Кировской области" взнос на капитальный ремонт.

Таким образом, собственники жилых помещений, которые избрали способ формирования фонда капитального ремонта на специальном счете, находятся в худшем положении по сравнению с собственниками жилых помещений, избравшими иной способ накопления средств фонда, что вызывает обоснованные жалобы жителей Кировской области.

Заявитель Б. справедливо написала в обращении региональному уполномоченному: "Почему Иванов из нашего дома должен платить за капитальный ремонт больше, чем Петров из соседнего дома, который вносит взнос на капитальный ремонт региональному оператору?"

Согласно Закону Кировской области от 2 июля 2013 года N 299-ЗО "О фонде капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в Кировской области" финансирование административно-хозяйственных расходов Фонда осуществляется за счет средств областного бюджета. Расходы, связанные с накоплением взносов на капитальный ремонт на специальном счете, несут самостоятельно собственники помещений многоквартирного дома.

Поскольку частью 3.1 статьи 175 ЖК РФ обязанность по оплате расходов, связанных с накоплением фонда капитального ремонта на специальном

счете, возложена на собственников помещений дома, переложение их на областной бюджет было бы нецелевым расходованием бюджетных средств.

В Государственную Думу внесен проект федерального закона "О внесении изменений в статью 174 Жилищного кодекса Российской Федерации", предусматривающий расширение возможностей собственников помещений в многоквартирном доме по использованию средств фонда капитального ремонта, который формируется на специальном счете, в том числе и для оплаты расходов, связанных с предоставлением платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт.

Названный законопроект находится на рассмотрении, Уполномоченный выражает надежду на его скорейшее принятие.

В настоящее время минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается законом субъекта Российской Федерации, окончательный размер - собственниками помещений в многоквартирном доме, которые могут принять решение об уплате взноса в размере, превышающем минимальный (части 8.1, 8.2 статьи 156 ЖК РФ).

В этой связи заслуживает поддержки позиция, изложенная в проекте федерального закона "О внесении изменения в статью 156 Жилищного кодекса Российской Федерации", разработанного с целью ограничения роста минимального размера взноса на капитальный ремонт.

В настоящее время Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления принимаются решения, позволяющие влиять на рост платы граждан только в отношении коммунальных услуг. Такие решения подлежат контролю со стороны Правительства Российской Федерации, которое принимает меры оперативного реагирования в случаях выявления необоснованного или неправомерного их принятия.

Если федеральными органами исполнительной власти может контролироваться размер платы граждан за коммунальные услуги, то на рост показателя минимального взноса на капитальный ремонт, устанавливаемого нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, данные органы влиять не могут.

В то же время установленные в настоящее время минимальные размеры взносов на капитальный ремонт в ряде субъектов Российской Федерации существенно увеличили расходы граждан на оплату за жилое помещение и коммунальные услуги, что при нынешнем экономическом положении негативно отражается на финансовом положении граждан.

Влияние Правительства Российской Федерации на формирование минимального взноса на капитальный ремонт не предусматривается, так как разработанные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти методические рекомендации по установлению в субъектах Российской Федерации минимального размера взноса на капитальный ремонт не являются обязательными для исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с чем указанным законопроектом предлагается наделить Правительство Российской Федерации полномочием по установлению предельных (максимальных) индексов изменения размера взноса на капитальный ремонт по каждому субъекту Российской Федерации.

Практика работы Уполномоченного выявила необходимость совершенствования законодательства в вопросах определения механизма финансового контроля за фондом и механизма определения уполномоченными органами общей потребности в средствах на финансирование услуг и работ по капитальному ремонту жилья.

Кроме того, не была предусмотрена необходимость учета наличия обязательств бывшего наймодателя по производству капитального ремонта жилищного фонда, которые не исполнены им на момент приватизации, при определении общей потребности в средствах на финансирование работ по капитальному ремонту МКД.

Уполномоченным с целью урегулирования указанной ситуации было направлено обращение в Минстрой России с просьбой рассмотреть вопрос о разработке предложений по изменению законодательства, регламентирующего порядок проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, с учетом отмеченных недостатков.

Минстрой России указал на необходимость внесения изменений в ЖК РФ в части введения федерального контроля и мониторинга за обоснованностью размера минимального взноса и стоимости работ (услуг) и на утверждение постановлением Правительства Российской Федерации Основ ценообразования минимального размера взноса, предельной стоимости работ и услуг по капитальному ремонту.

Данный вопрос находится на контроле Уполномоченного.

Проблема несовершенства правового регулирования указанных правоотношений, создающая предпосылки к массовому нарушению прав граждан, поднята Уполномоченным и на встрече с Президентом Российской Федерации, состоявшейся 10 декабря 2015 года.

Кроме того, Уполномоченным совместно с Комитетом Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству ведется работа по совершенствованию положений, регламентирующих порядок проведения капитального ремонта общего имущества в МКД.

Актуальность вопросов, связанных с соблюдением жилищных прав граждан, позволила Уполномоченному выразить свое мнение по указанной общественно значимой проблеме при обращении в Конституционный Суд Российской Федерации в поддержку запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 ЖК РФ, который указал, что регулирование правоотношений по владению, пользованию и распоряжению объектами жилищного фонда должно осуществляться таким образом, чтобы гарантировать гражданам соблюдение права на жилище.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 12 апреля 2016 года признал необходимость установления федеральным законодателем механизма исполнения обязанности, предусмотренной статьей 16 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", по производству бывшим наймодателем капитального ремонта нуждавшихся в нем домов, которые должны быть включены в региональную программу в первоочередном порядке. Кроме того, он указал, что прекращение деятельности конкретного регионального оператора не освобождает власти от обязанности перед гражданами по капитальному ремонту общего имущества, а законодатель должен обеспечить непрерывность ее исполнения. Также должна гарантироваться прозрачность реализации РПКР. В целях дальнейшего повышения открытости и эффективности расходования средств собственников жилых помещений, формируемых на счетах региональных операторов, законодателю необходимо принять дополнительные меры, направленные на обеспечение информирования собственников жилья о содержании региональной программы и критериях оценки состояния МКД, на основании которых определяется очередность проведения капитального ремонта.

Таким образом, мнение Уполномоченного о необходимости устранения правовой неопределенности законодательства, регулирующего порядок проведения капитального ремонта МКД за счет денежных средств собственников жилых помещений, отражено в указанном постановлении Конституционного Суда Российской Федерации.

Для реализации выводов Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости выполнения муниципалитетом обязательств по производству капремонта домов, нуждавшихся в нем еще до приватизации, Минстроем России разработан и внесен в Государственную Думу

Правительством Российской Федерации законопроект "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 16 Закона Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации", который 20 апреля 2017 года принят в первом чтении. Проектом федерального закона устанавливается четкий механизм выполнения муниципалитетом данных обязательств. Проведение бывшим наймодателем капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, средств бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета. Однако обязательство бывшего наймодателя по проведению капитального ремонта не освобождает собственников помещений от уплаты взносов. Средства фонда капитального ремонта МКД, формируемого собственниками помещений, будут использоваться на проведение в последующем капитального ремонта общего имущества в данном доме.

Стоит отметить, что в целях эффективности организации проведения капитального ремонта общего имущества в МКД Президентом Российской Федерации поручено Правительству Российской Федерации совместно с руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить совершенствование нормативно-правового регулирования и методического обеспечения в сфере формирования и актуализации РПКР и создание системы технического учета жилищного фонда, разработать единую методику определения размера предельной стоимости работ (услуг) по капитальному ремонту общего имущества в МКД, а также осуществить проведение оценки финансовой устойчивости региональных систем капитального ремонта. Генеральной прокуратуре Российской Федерации поручено провести в 2017 году проверку соблюдения норм жилищного законодательства при формировании РПКР общего имущества в МКД.

Учитывая социальную значимость проблемы несовершенства правового регулирования названных правоотношений, вопрос устранения недостатков законодательства, регламентирующего порядок проведения капитального ремонта общего имущества в МКД за счет средств собственников жилых помещений, продолжает находиться в сфере внимания Уполномоченного.

2.5. Лифтовое хозяйство

Лифтовое хозяйство - одно из самых проблемных мест и без того многострадальной отрасли ЖКХ. Каждый год лифты ремонтируют, модернизируют, меняют, тратя на это миллиарды рублей, а лифтовое хозяйство как было, так и остается "изношенным и требующим модернизации".

Почти треть лифтов, действующих в жилых домах, или находится в аварийном состоянии, или требует капитального ремонта - таковы данные официальной статистики. Независимые эксперты говорят, что на самом деле число лифтов, которыми уже сегодня небезопасно пользоваться, может быть около половины, и в ближайшие годы оно будет только увеличиваться.

Согласно информации, представленной Минстроем России, в 2016 году в рамках реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов было проведено 11 789 работ по ремонту и замене лифтового оборудования (лифты, лифтовые шахты).

Государственными жилищными инспекциями субъектов Российской Федерации совместно с Ростехнадзором и муниципальными властями в 2016 году была проведена проверка компаний, обслуживающих лифты на территории Российской Федерации. Всего было проверено 451 939 лифтов. По итогам проведенных проверок и выявленных нарушений ГЖИ выдали 3380 предписаний, а также направили 1775 обращений в территориальные органы Ростехнадзора.

Решать проблемы, связанные с безопасностью эксплуатации лифтов, в связи с поступившими обращениями граждан пришлось также Уполномоченному и его региональным коллегам.

В частности, в мае 2016 года уполномоченный по правам человека в Ленинградской области обратился в Правительство Российской Федерации с просьбой устранить пробелы в законодательстве, из-за которых работа лифтов в многоквартирных домах остановлена.

Лифты массово отключают в связи с окончанием срока эксплуатации и ненадлежащим техническим состоянием, отключение производится после прокурорских проверок и по решению суда. В результате жители некоторых городов Российской Федерации: Выборга, Магадана, Норильска, Сарпула и других - оказались в сложной ситуации.

Особенно страдают маломобильные категории граждан - инвалиды, пенсионеры, семьи с маленькими детьми: пользоваться лестницей под силу не каждому. Кроме того, в ходе проверок допускаются многочисленные ошибки, из-за чего отключенными оказываются лифты и подъемники, годные к эксплуатации, недавно отремонтированные или замененные, и причиной тому могут быть пробелы в законодательстве. Проанализировав решения федеральных судов, уполномоченный выявил ряд неурегулированных вопросов.

В обращении в Правительство Российской Федерации уполномоченный по правам человека в Ленинградской области выразил обеспокоенность ситуацией с приостановлением работы лифтов и изложил свои доводы, предложив принять нормативный правовой акт, который должен определить государственный орган, осуществляющий аккредитацию организаций на право проведения оценки соответствия лифтового оборудования, отработавшего назначенный срок службы, установленным требованиям, и порядок такой аккредитации.

Срок службы лифта составляет 25 лет; средний возраст многоквартирных домов, оборудованных лифтами, значительно его превышает. В связи с этим необходимо принять постановление Правительства Российской Федерации, которое восполнит имеющиеся пробелы в целях недопущения массовой остановки лифтов и нарушения прав большого количества граждан.

По информации уполномоченного по правам человека в Ленинградской области, Аппарат Правительства Российской Федерации поручил проработать его обращение Ростехнадзору.

Ростехнадзор сообщил, что действующим законодательством действительно не установлен порядок аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на проведение оценки соответствия лифтов в течение назначенного срока службы и лифтов, отработавших назначенный срок службы, требованиям технического регламента ТР ТС 011/2011, в связи с чем выразил готовность рассмотреть проект постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающий названный порядок.

Вместе с тем Минэкономразвития России указанную позицию Ростехнадзора во внимание не приняло, сообщив, что "аккредитованные лица вправе в рамках реализации положений пункта 5 статьи 6 ТР ТС 011 /2011 проводить оценку соответствия лифта, отработавшего назначенный срок службы".

Таким образом, мнения федеральных органов исполнительной власти разошлись, в связи с чем уполномоченный по правам человека в Ленинградской области обратился к Генеральному прокурору Российской Федерации.

По сообщению Генеральной прокуратуры, Ростехнадзором совместно с Минэкономразвития России, Минпромторгом России и Минюстом России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации "О порядке организации безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек), эскалаторов", устанавливающий в том числе субъективный состав лиц, осуществляющих оценку соответствия

лифтов требованиям технического регламента. В связи с чем оснований для вмешательства прокуратуры не было установлено.

Однако Минэкономразвития России предоставило на указанный проект постановления отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия. Очевидно, что работа над проектом постановления будет продолжена.

Аналогичными жалобами граждан приходится заниматься уполномоченным по правам человека практически всех субъектов Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Свердловской области нашел необходимым среагировать на подобные обращения граждан рекомендациями по безопасному пользованию лифтом, разместив их на своем сайте.

Для того чтобы не просто констатировать наличие проблемы, но и найти пути изменения ситуации к лучшему, необходимо более наглядно ее осветить.

По информации президента Национального лифтового союза, все необходимые требования к специализированной лифтовой организации, ее материально-техническому оснащению, обязанности периодического осмотра и планово-предупредительному обслуживанию прописаны ГОСТом 55964-2014 "Лифты, общие требования безопасности при эксплуатации". Однако проблема заключается в том, что ГОСТ не является обязательным; если он приобретет статус правил, обязательных для исполнения, около 80% вопросов с обслуживанием лифтов будет решено.

Кроме того, важным и заслуживающим внимания является вопрос обслуживания лифтов: в 1989 году по норме на одного механика приходилось 20 лифтов; эти нормы рассчитывались исходя из трудоемкости технологических процессов.

Сегодня трудоемкость работ по обслуживанию подъемников заводами-изготовителями нигде не нормируется, в связи с чем за каждым электромехаником бывает закреплено до 100-150 лифтов. Таким образом, проведение своевременных осмотров и профилактического ремонта затруднительно.

В настоящее время складывается парадоксальная ситуация, когда лифт на заводе делают 25 минут, монтируют в здании 25 дней, а последующие 25 лет его эксплуатации не подлежат государственному регулированию и контролю.

В связи с исключением лифтов из категории опасных производственных объектов утратили силу и требования законодательства об обязательной аттестации работников лифтового хозяйства в органах Ростехнадзора.

Образовавшийся пробел в законодательстве может негативным образом повлиять на уровень безопасности лифтов и их эксплуатации.

В связи с назревшей необходимостью решения проблем, имеющих в лифтовом хозяйстве, профессиональное сообщество обсудило порядок организации безопасного использования и содержания лифтов 7 сентября 2016 года на заседании комиссии по вопросам лифтового хозяйства Общественного совета при Минстрое России.

Отмечено, что необходимость разработки проекта Порядка организации безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров, эскалаторов обусловлена тем, что вывод лифтов в 2013 году из категории "опасных производственных объектов" привел к созданию правового вакуума в сфере безопасной эксплуатации лифтов, резкому снижению уровня государственного контроля (надзора) и ответственности участников рынка, в результате чего в последние годы возросло количество несчастных случаев и смертности при эксплуатации лифтов.

"Порядок..." должен стать основным нормативным правовым актом, с помощью которого будет обеспечиваться безопасная эксплуатация более 500 тыс. лифтов, содержать требования к процедурам учета и содержания технических устройств, порядок организации безопасности использования и содержания, критерии отбора организаций по техобслуживанию, осмотру и ремонту технических устройств.

Уполномоченный поддерживает усилия профессионального сообщества и считает, что для решения возникших проблем федеральным органам исполнительной власти необходимо:

- организовать дополнительную разъяснительную работу в субъектах Российской Федерации по обеспечению ежегодного снижения износа лифтового парка жилого фонда;

- разработать и направить в субъекты Российской Федерации рекомендации по ежегодному минимальному проценту отчислений от суммы сбора средств собственников на капитальный ремонт, который необходимо направлять на финансирование замены лифтов, с учетом динамики износа лифтового парка жилищного фонда каждого региона;

- при поддержке крупнейших банков запустить механизм кредитования для ускоренной замены лифтов с целью снижения уровня износа и обеспечения безопасности проживания в МКД.

Анализ сложившейся ситуации и необходимость наведения порядка в отрасли свидетельствуют о потребности в возвращении государственного контроля и надзора, установлении обязательных для исполнения правил, которыми будут определять требования безопасности к лифтам, подъемным платформам и эскалаторам.

К Уполномоченному обратилась с жалобой жительница города Иркутска Д., которая указала, что является инвалидом, использующим для передвижения кресло-коляску, проживает в жилом помещении, расположенном на 8-м этаже, в январе 2015 года в жилом доме произошел пожар, в результате которого был поврежден лифт, в связи с отсутствием которого она лишена возможности выхода из жилого помещения и доступа к объектам социальной инфраструктуры.

С просьбой о проведении ремонтно-восстановительных работ или замене лифта заявительница неоднократно обращалась в управляющую компанию и органы местного самоуправления, однако в удовлетворении просьбы ей было отказано, рекомендовано решать вопрос за счет средств собственников жилых помещений в указанном доме.

По сообщению заявительницы, пандус, необходимый для доступа к объектам социальной инфраструктуры, она устанавливала за личные денежные средства.

Вместе с тем статьей 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления возложена обязанность по созданию инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры.

Согласно пункту 3 статьи 2 ГрК РФ к основным принципам законодательства о градостроительной деятельности относится обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения.

На основании пункта 54 Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28 января 2006 года N 47, для инвалидов и других маломобильных групп населения, пользующихся в связи с заболеванием креслами-

колясками, отдельные занимаемые ими жилые помещения (квартира, комната) могут быть признаны межведомственной комиссией непригодными для их проживания.

В целях защиты прав Д. в Администрацию города Иркутска направлена просьба об урегулировании сложившейся ситуации и обеспечении ей доступа к объектам инфраструктуры.

По информации Комитета городского обустройства Администрации города Иркутска, при формировании городского бюджета были внесены предложения о включении в муниципальную программу "Капитальный ремонт объектов жилья в городе Иркутске на 2013-2017 годы" работ по ремонту пассажирского лифта в указанном многоквартирном доме на 2016 год на условиях софинансирования собственников помещений многоквартирного дома в размере 30% от стоимости работ, капитальный ремонт лифта выполнен в полном объеме и введен в эксплуатацию.

Заслуживает поддержки и проект федерального закона "О внесении изменения в статью 166 Жилищного кодекса Российской Федерации", внесенный в Государственную Думу и принятый 6 октября 2016 года в первом чтении.

В целях обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан, проживающих в многоквартирных домах, указанный законопроект предлагает установить, что ремонт или замена лифтового оборудования в рамках региональной программы капитального ремонта осуществляются не только в случае его признания непригодным для эксплуатации, но и в случае, если оно отработало назначенный срок эксплуатации.

Это позволит заблаговременно на плановой основе включать соответствующий вид работ в региональную программу капитального ремонта и в конечном итоге будет способствовать повышению безопасности жизни и здоровья граждан при использовании лифтового оборудования.

2.6. Аварийное жилье

Значительное число поступающих жалоб составляют обращения по вопросам переселения граждан из аварийного жилищного фонда, о злободневности указанной проблемы свидетельствуют статистические данные: в 2015 году по вопросу переселения из аварийного жилищного фонда поступило 361 обращение, в 2016 году - 541, то есть их количество возросло на 49,8%.

Подавляющее большинство жалоб были взяты на контроль, в органы государственной власти и местного самоуправления направлены

обращения для проверки доводов заявителей и получения актуальной информации по вопросам переселения граждан из жилищного фонда, признанного аварийным.

Ситуацией с ветхим и аварийным жильем, по данным опроса общественного мнения, обеспокоены жители 10 субъектов Российской Федерации, в 3 регионах (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Карелия) данный индекс значительно выше среднего показателя по стране.

Неслучайно, таким образом, что переселение граждан из аварийного жилищного фонда остается одной из приоритетных задач органов государственной власти.

Расселение многоквартирных домов, признанных аварийными после 1 января 2012 года, было запланировано Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг". Во исполнение Указа распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 года N 1743-р был утвержден Комплекс мер, направленных на решение задач, связанных с ликвидацией аварийного жилищного фонда к 1 сентября 2017 года.

В соответствии с упомянутым распоряжением N 1743-р всего за 2014-2017 годы необходимо расселить 11,15 млн кв. м аварийного жилья, в котором проживает 711,58 тыс. человек.

Задачи по расселению граждан из аварийного жилищного фонда поставлены перед Минстроем России, которым 6 мая 2014 года утвержден обновленный Комплекс мер по ликвидации аварийного жилищного фонда: для каждого субъекта Российской Федерации утверждены показатели по общей площади и количеству граждан, подлежащих расселению. Создана также сквозная система контроля и мониторинга реализации программ переселения, начиная с момента подачи регионом заявки в Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и завершая фактическим переселением.

Перед Минстроем России стоит и задача создания новых механизмов переселения граждан из аварийного жилья, признанного таковым после 1 января 2012 года.

Согласно информации Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, по данным годовых отчетов субъектов Российской Федерации за 2015 год (по состоянию на 1 января 2016 года)

расселено 2,68 млн кв. м аварийного жилья (выполнение целевого показателя 2015 года составило 109,6%), переселены 169,65 тыс. человек (107,6%).

В полном объеме обеспечили достижение целевых показателей, установленных на 2015 год, 58 субъектов Российской Федерации.

Минстрой России представил данные о том, что в соответствии с учетом перевыполнения целевых показателей 2015 и 2016 годов в 2017 году необходимо расселить 3,02 млн кв. м аварийного жилья, в котором проживают 191,13 тыс. человек.

Всего за 2014-2017 годы расселено 8,28 млн кв. м (74,3%), в которых проживают 529,91 тыс. человек (74,5%).

Расселение всего аварийного жилья, признанного таковым до 1 января 2012 года, завершено в 9 регионах, еще в 7 регионах расселено более 90% аварийного жилья.

Аварийное и ветхое жилье для многих субъектов Российской Федерации остается серьезной проблемой, поскольку ухудшает внешний облик населенных пунктов, сдерживает развитие инфраструктуры и снижает инвестиционную привлекательность. Наличие подобного жилья угрожает безопасности и комфортности проживания, что вызывает социальную напряженность в обществе. Граждане оказываются в сложной ситуации, так как дальнейшее проживание в неисправном жилом помещении становится невозможным и возникает угроза причинения вреда их жизни, здоровью, имуществу. Поэтому в целях обеспечения безопасных условий проживания граждан одной из основных задач органов власти является решение вопросов переселения граждан из аварийного жилищного фонда и его сноса.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года N 47 утверждено Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

В соответствии с пунктом 7 названного Положения признание помещения жилым помещением, пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции осуществляется межведомственной комиссией, создаваемой в этих целях.

В практике Уполномоченного имеются примеры, когда пробелы правового регулирования порядка работы межведомственных комиссий стали препятствием для реализации гражданами их прав.

Так, в 2015 году Уполномоченным успешно завершена работа по совершенствованию правового механизма признания ветхим и аварийным жилищного фонда, находящегося в федеральной собственности.

На протяжении многих лет поступали жалобы от граждан, проживающих в ужасающих условиях в относящихся к федеральной собственности домах и лишенных возможности реализовать свое право на переселение из них. Обращения граждан в федеральные органы исполнительной власти по вопросу проведения обследования жилых домов и включения их в программу переселения не давали положительных результатов.

Проблема оказалась в отсутствии необходимого правового регулирования, так как регламентирующее порядок признания жилых помещений непригодным для проживания постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года N 47 не распространялось на жилье, находящееся в федеральной собственности.

В названном нормативном правовом акте отсутствовало указание на конкретный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный создавать необходимую для этих случаев межведомственную комиссию.

Уполномоченному пришлось неоднократно обращаться в Правительство Российской Федерации с просьбой решить вопрос о совершенствовании правового механизма признания жилых помещений непригодными для проживания и не подлежащими ремонту или реконструкции, находящихся в федеральной собственности.

Минрегион России, которому поручалось рассмотрение указанного предложения, сообщало о нецелесообразности изменения жилищного законодательства, поскольку указанные правоотношения урегулированы нормативными правовыми актами, а межведомственные комиссии должны были создаваться Росимуществом.

Росимущество указывало, что вопрос создания межведомственной комиссии по оценке пригодности жилищного фонда относится к компетенции федерального органа, осуществляющего полномочия собственника в отношении федерального имущества, находящегося в оперативном управлении федерального государственного учреждения.

5 июня 2013 года Уполномоченный обратился к Президенту Российской Федерации с просьбой принять меры по урегулированию ситуации, обратив

внимание, что отсутствие согласованности в решениях федеральных органов исполнительной власти приводит к массовым нарушениям прав граждан на жилище и достойные условия проживания.

В связи с этим Минрегиону России, Минэкономразвития России, Росимуществу, Роспотребнадзору и другим федеральным органам исполнительной власти поручалось совместно с государственной корпорацией - Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и рабочей группой по развитию жилищно-коммунального хозяйства Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации представить в Правительство Российской Федерации проект постановления о внесении изменений в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

По сообщению Минстроя России, постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2015 года N 269 в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции внесены необходимые изменения, согласно которым, если комиссией проводится оценка жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации или многоквартирного дома, находящегося в федеральной собственности, в ее состав с правом решающего голоса включается представитель федерального органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия собственника в отношении оцениваемого имущества. В состав комиссии с правом решающего голоса включается также представитель государственного органа Российской Федерации или подведомственного ему предприятия (учреждения), если указанному органу либо его подведомственному предприятию (учреждению) оцениваемое имущество принадлежит на соответствующем вещном праве.

Таким образом, по инициативе Уполномоченного в защиту жилищных прав граждан достигнут положительный результат: разработан правовой механизм оценки жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации или многоквартирного дома, находящихся в федеральной собственности, на его пригодность для проживания.

Хотелось бы привести еще один пример успешной работы Уполномоченного по данной тематике.

Из жалобы гражданки Е., многочисленные обращения которой в органы исполнительной власти города Москвы по вопросу признания многоквартирного дома аварийным были оставлены без должного

внимания, стало известно, что на присоединенной к городу Москве с июля 2012 года территории не определены уполномоченный орган и порядок признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

По результатам проверки установлено, что нормативными правовыми актами города Москвы полномочия по принятию решений о признании многоквартирных домов, расположенных на территории "новой Москвы", аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, действительно не закреплены ни за органами местного самоуправления, ни за органами исполнительной власти города Москвы.

Поскольку отсутствие соответствующего правового механизма влечет нарушение прав граждан, мэру Москвы было направлено обращение с просьбой о принятии мер по обеспечению возможности для граждан обращаться в межведомственную комиссию по указанному вопросу, которым принято решение о необходимости закрепления данных полномочий за Городской межведомственной комиссией по использованию жилищного фонда города Москвы.

Постановлением Правительства Москвы от 30 декабря 2015 года N 962-ПП в постановление Правительства Москвы от 18 июня 2012 года N 274-ПП "Об организации работы Городской межведомственной комиссии по использованию жилищного фонда города Москвы" внесены соответствующие изменения.

Таким образом, по инициативе Уполномоченного проведена работа по совершенствованию правового механизма признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции на вновь присоединенных территориях города Москвы.

При признании жилого дома аварийным он включается в программу по отселению граждан из ветхого аварийного жилья, в которой указываются сроки такого отселения.

Приходится, однако, констатировать, что порядок включения дома в программу по переселению граждан с учетом износа и года его постройки не предусмотрен, что порождает недовольство граждан и жалобы на действия органов местного самоуправления.

Возможным решением может стать порядок включения аварийных домов в список домов, подлежащих расселению, в зависимости от степени износа дома и безопасности проживающих в нем граждан.

Решения межведомственных комиссий затрагивают законные интересы большого числа граждан, их деятельность имеет высокую степень общественной значимости.

В этой связи заслуживает внимания положительный опыт ряда субъектов Российской Федерации (например, Костромской области) по созданию специальных групп, в которые входят представители муниципалитетов, регионального правительства и жители аварийных домов, подлежащих расселению.

При этом граждане могут контролировать сроки и качество строительства домов, куда они переедут. Более того, на строящихся объектах за счет компании-застройщика установлены веб-камеры, чтобы в оперативном режиме органы власти и будущие жители этих домов могли контролировать ход реального строительства.

В целях увеличения финансирования мероприятий по переселению граждан из аварийного жилья в ряде субъектов Российской Федерации определены и дополнительные источники, например, за счет реализации программы приватизации государственного имущества (Архангельская область), использования ликвидности земельных участков под расселенными домами (Белгородская область), частных инвестиций.

Представляется, что целесообразно использовать подобный опыт и в других субъектах Российской Федерации.

Анализ обращений жильцов аварийных домов свидетельствует, что практически на каждой стадии процедуры признания дома аварийным и переселения у граждан возникают проблемы с реализацией своих прав: межведомственные комиссии длительное время рассматривают материалы по признанию многоквартирных жилых домов непригодными для проживания, затягивается принятие местными администрациями постановлений о механизме реализации решений межведомственных комиссий о признании многоквартирных домов непригодными для проживания и расселении граждан.

В отдельных случаях добиться принятия необходимого решения получается только с помощью органов прокуратуры.

К Уполномоченному поступила жалоба Р. на нарушение ее права на благоприятные и безопасные условия проживания, в которой сообщалось, что она проживает в жилом помещении, техническое состояние которого не отвечает требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, и проживание в котором создает опасность для жизни и здоровья: состояние несущих и ограждающих конструкций жилого помещения Р. имеет

аварийное состояние, эксплуатационная надежность перекрытий не обеспечивается, имеются обрушения потолочного перекрытия и отслоение штукатурного слоя, отсутствуют отопление, горячее и холодное водоснабжение.

Учитывая данные обстоятельства, в Государственную жилищную инспекцию Тверской области и территориальный отдел Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в городе Ржеве Тверской области были направлены обращения.

По результатам проверки Государственной жилищной инспекцией Тверской области вынесено заключение о несоответствии дома требованиям, которым должно отвечать жилое помещение.

На основании ответа указанного надзорного органа в Администрацию города Ржева Тверской области направлено обращение с просьбой об обследовании данного многоквартирного дома межведомственной комиссией, по сообщению которой обследование данного строения межведомственной комиссией было запланировано на 11-13 февраля 2015 года.

В ходе производства по жалобе указанной Администрации неоднократно направлялись запросы о предоставлении информации по результатам обследования, проведенного межведомственной комиссией, однако из-за непредоставления сведений обращение о проведении проверки было направлено в Ржевскую межрайонную прокуратуру Тверской области, которой по выявленным нарушениям внесено представление, которое рассмотрено и исполнено.

Согласно полученному ответу, дом обследован межведомственной комиссией, признан аварийным и подлежащим сносу.

Таким образом, при содействии Уполномоченного жители данного многоквартирного дома получили перспективу на переселение в благоустроенные жилые помещения.

К сожалению, для достижения положительного результата потребовалось около двух лет (с 2014 по 2016 год).

Имеются примеры, когда итогом работы Уполномоченного во взаимодействии с органами прокуратуры становится не только защита прав заявителя, но и восстановление социальной справедливости, веру в которую гражданин уже утратил.

К Уполномоченному обратилась К. с жалобой на нарушение администрацией поселка Кичера Северобайкальского района Республики Бурятия жилищного законодательства при переселении граждан из аварийного жилищного фонда.

Кроме того, в своей жалобе заявительница приводила факты, по ее мнению, свидетельствующие о превышении должностными лицами администрации полномочий для достижения своих корыстных целей.

В связи с изложенным для рассмотрения жалобы и организации проверки в прокуратуру Республики Бурятия было направлено обращение.

В соответствии с поступившим ответом из Северобайкальской межрайонной прокуратуры Республики Бурятия, доводы, указанные заявительницей в ходе проведенной проверки, нашли свое подтверждение, в том числе усматривались признаки должностного преступления.

Вопреки требованиям статьи 89 ЖК РФ площадь предоставленного К. и ее бывшему супругу жилого помещения меньше площади ранее занимаемой квартиры. По данному факту межрайонным прокурором в адрес руководителя администрации МО "Северо-Байкальский район" внесено представление.

Проверкой в части доводов о незаконном предоставлении жилых помещений должностным лицам администрации МО ГП "поселок Кичера", а также их родственникам установлено, что сотрудник названного органа местного самоуправления Г. с 2000 года состоит в списках граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях.

11 марта 2011 года гражданке Г. в нарушение положений статей 86,89 ЖК РФ взамен ранее занимаемого аварийного жилья по договору социального найма предоставлено другое аварийное жилое помещение. Вместе с тем в нарушение статьи 6 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" место регистрации несовершеннолетнего сына Г. - О. П. осталось прежним (в ранее занимаемом аварийном жилом помещении).

Указанное обстоятельство позволило О. П. получить другое благоустроенное жилое помещение взамен аварийного жилья, в котором он был зарегистрирован.

В нарушение статьи 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" администрацией МО ГП "поселок Кичера" был заключен договор на

передачу аварийного жилья в собственность Г., которой на основании данного договора оформлено право собственности на жилое помещение. Впоследствии Г. как собственнику аварийного жилья в рамках программы переселения граждан из аварийного жилищного фонда предоставлена выкупная стоимость для приобретения другого жилья на территории Республики Бурятия в размере 1 512 131 руб.

По выявленным нарушениям закона Северобайкальским межрайонным прокурором в адрес главы администрации МО ГП "поселок Кичера" также внесено представление с требованием о рассмотрении его на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов при администрации МО "Северо-Байкальский район", о разрешении вопроса об увольнении Г. с занимаемой должности в связи с утратой доверия.

Материалы прокурорской проверки в отношении должностных лиц администрации МО ГП "поселок Кичера" направлены для проведения доследственной проверки в Северобайкальский межрайонный следственный отдел СУ СК РФ по Республике Бурятия и МО МВД РФ "Северобайкальский".

Согласно дополнительной информации, представление межрайонного прокурора рассмотрено на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов при администрации МО "Северобайкальский район".

Приказом главы МО ГП "поселок Кичера" N 18 Г. уволена по собственному желанию.

В ноябре 2016 года межрайонным прокурором в Северобайкальский городской суд направлено исковое заявление в интересах неопределенного круга лиц к Г., администрации МО ГП "поселок Кичера" о признании недействительной сделки по предоставлению жилого помещения, и о взыскании с Г. в пользу МО "Северобайкальский район" денежных средств в размере 1 512 131 руб.

Кроме того, по факту незаконного предоставления сотруднику МО ГП "поселок Кичера" Г. денежных средств в качестве возмещения за жилое помещение, прокурором для решения вопроса об уголовном преследовании в МО МВД России "Северобайкальский" направлены постановление и материалы проверки, содержащие сведения о преступлении.

По результатам рассмотрения постановления заместителем начальника СО МО МВД России "Северобайкальский" возбуждено уголовное дело по

признакам состава преступления, предусмотренного частью 3 статьи 159.2 УК РФ.

Таким образом, в результате активных действий Уполномоченного оказано содействие в защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц, в том числе заявителя К.

В ряду жалоб по вопросам переселения из аварийного жилья имеются обращения о несогласии с предоставляемыми вариантами для переселения: не устраивает жилое помещение по квадратным метрам, предлагается "не тот" район города или жилье не по составу семьи либо числу проживающих, некачественно построены многоквартирные дома, предназначенные для переселения, в предоставляемых квартирах отсутствует косметический ремонт, отсутствует инфраструктура в районе переселения, количество комнат в предоставляемом жилье не соответствует количеству комнат в аварийном жилье.

Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства также отмечает остроту вопроса качества жилых помещений в домах, которые возводятся в рамках региональных программ переселения.

С января по август 2016 года в целях контроля качества предоставляемых жилых помещений в ходе проведенных Фондом за 8 месяцев 2016 года плановых и внеплановых выездных проверок на территории 68 субъектов Российской Федерации осмотрены 1403 МКД, построенных (строящихся) в рамках реализации программ переселения 2013-2017 годов (47% от всего объема жилья, приобретаемого по программам переселения), а также программ переселения 2011-2012 и 2012-2013 годов. Строительные недостатки выявлены в 623 домах (44% от общего числа осмотренных домов) на территории 54 субъектов Российской Федерации. При этом наиболее грубые нарушения обнаружены в 15 МКД в 11 регионах.

Приказом Минстроя России от 1 октября 2015 года N 709/пр создана Комиссия по вопросам качества жилых помещений, предоставленных гражданам при реализации региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

В период с 1 января 2016 года по 1 января 2017 года в реестр обращений по вопросам качества включены 1130 МКД.

По состоянию на 1 января 2017 года органами государственного жилищного надзора субъектов Российской Федерации проведены проверки в отношении 4262 домов, сданных в эксплуатацию в 2015 и 2016 годах, при этом количество домов, на которых выявлены критические и значительные дефекты, составляет 907 (21% от всех обследованных домов).

Следует отметить, что возросло число обращений собственников жилых помещений в связи с проблемой реализации ими права на получение выкупной цены за сносимое жилое помещение, решение этого вопроса затягивается из-за отсутствия в местном бюджете денежных средств на ее выплату.

В соответствии с законодательством формирование местного бюджета происходит в конце года. Требования собственников сносимого жилья (выкуп) на конец года известны. Возникает вопрос: почему при формировании местных бюджетов не планируются расходы на эти цели?

Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства отмечает, что принципиально важным для обеспечения прав граждан на жилище является решение проблемы расселения аварийных жилых домов, которые признаются таковыми после 1 января 2012 года и не попадают под реализацию региональных программ переселения.

По информации, введенной в настоящее время в АИС "Реформа ЖКХ", в Российской Федерации после 1 января 2012 года признаны аварийными 29 977 многоквартирных домов. Площадь подлежащих расселению жилых помещений в названных домах составляет 7,71 млн кв. м, численность подлежащих переселению граждан - 464,16 тыс. человек. Из указанного числа домов аварийными в связи с физическим износом в процессе эксплуатации признаны 29 173 дома, где проживают 454,72 тыс. человек, а требующая расселения площадь составляет 7,54 млн кв. м.

В целях соблюдения жилищных прав граждан и выполнения правовым государством своих социальных функций при решении вопросов переселения граждан из аварийного жилищного фонда, признанного таковым после 1 января 2012 года, представляется необходимым принять федеральный закон, устанавливающий правовые основы указанного переселения и закрепляющий его механизм.

Названный федеральный закон должен устанавливать категории граждан, имеющих право на переселение, основания приобретения такого права, объем прав граждан и виды прав, на основании которых им предоставляются жилые помещения взамен аварийных. В его рамках необходимо также предусмотреть механизмы финансирования процесса переселения с определением возможностей использования средств государственной поддержки за счет бюджетов различных уровней бюджетной системы, а также возможности привлечения внебюджетных источников.

В указанных целях следовало бы предусмотреть и необходимые меры для обеспечения граждан жилыми помещениями надлежащего качества в

домах, построенных для целей переселения из аварийного жилищного фонда, имея в виду их соответствие строительным нормам, стандартам проживания и условиям реализации их права на жилище, достойную жизнь и свободное развитие.

В текущем году в городе Москве должна была завершиться программа сноса пятиэтажек первого периода индустриального домостроения, начатая в 1996 году. Однако в феврале мэр Москвы при поддержке Президента Российской Федерации заявил о готовящейся новой волне сноса пятиэтажек, не вошедших в первый этап. Решение принято с учетом высокой степени износа этих домов и экономической нецелесообразности их ремонта. В зону реновации попадут целые кварталы со сносом не только "хрущевок", но и других жилых домов, "аналогичных по своим конструктивным характеристикам", и нежилых объектов капитального строительства.

Разработан проект федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе столицы Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации - городе федерального значения Москве", который внесен в Государственную Думу и принят в первом чтении.

Однако от жителей столицы поступает значительное число обращений.

Выступления представителей городских органов власти, информация из СМИ, порой противоречивая, заставляет москвичей, исключенных из процесса принятия градостроительных решений, тревожиться о перспективах своего "жилищного вопроса". Обеспокоены они, в частности, возможностью принудительного переселения, сноса домов, не выработавших ресурс, вероятностью несоблюдения технических и санитарных регламентов, правил пожарной безопасности при застройке в зонах реновации.

Естественно, что при переселении граждане стремятся сохранить уровень жилой и транспортной инфраструктуры, который имели.

Пока власти города Москвы пообещали, что по каждому дому и кварталу, потенциально попадающему в зону реновации, будет проводиться опрос, дома будут расселяться только в случае согласия подавляющего большинства, то есть 80-90% жителей дома; в противном случае дом будет подлежать капитальному ремонту.

Результатом реализации программы должно стать изменение городской среды, а главное, улучшение жилищных условий москвичей. Задача власти

всех уровней в процессе принятия решений по реновации жилья и их реализации - не допустить ущемления прав и интересов москвичей. Уполномоченный намерен держать этот вопрос на контроле.

17 мая Уполномоченный направил в Государственную Думу ряд поправок в законопроект о реновации московского жилья.

Уполномоченный считает, что для реализации программы реновации в Москве важно поднять уровень гарантий для граждан, при том что сама по себе программа позитивна и соответствует ожиданиям жителей столицы.

Уполномоченный предлагает:

- предоставлять жильцам сносимых домов не один, а несколько вариантов будущей квартиры для переселения или компенсации по их выбору;
- установить временной интервал между судебным решением и выселением, который позволит гражданину приобрести новое жилье или переехать в уже имеющееся;
- разрешить гражданам обжаловать предлагаемые варианты квартир не только в случае несовпадения нового жилья со старым по площади, но и если не соблюдены остальные условия (например, количество комнат);
- увеличить срок обмена помещений с 60 до 90 дней, при этом указанный срок должен исчисляться со дня получения собственником или нанимателем проекта соответствующего договора, а не с момента его направления;
- предусмотреть предоставление фонду содействия реновации полномочия по направлению консолидируемых финансовых средств (в том числе бюджетных) на субсидирование процентов по кредитам на заключаемые в ходе реновации инвестиционные контракты.

Уполномоченный продолжает работу по данному направлению, поскольку жалобы заявителей продолжают поступать, федеральный закон до настоящего времени не принят и очень важно, как он будет исполняться в каждом конкретном случае.

2.7. Маневренный фонд

Статьей 95 ЖК РФ закреплено право граждан на получение жилых помещений маневренного фонда в случаях проведения капитального ремонта и реконструкции дома, возникновения чрезвычайных обстоятельств, а также при обращении взыскания на единственное жилье

по кредитным договорам. При этом праву граждан на предоставление жилых помещений из такого фонда корреспондирует обязанность органов власти создать надлежащие условия для осуществления права на жилище, в частности, сопряженные с обеспечением здоровья, безопасности и комфорта.

Вместе с тем вопрос создания жилых помещений маневренного фонда не везде находит свое решение, хотя реализация конституционного права на жилище для граждан, лишившихся единственного жилья в результате чрезвычайных обстоятельств, фактически означает их право на жизнь.

Поэтому создание условий для временного проживания указанных граждан, принятие государственными органами и органами местного самоуправления системных мер организационно-правового характера для поддержки утративших жилье является крайне актуальным.

К сожалению, поступающие жалобы граждан позволяют констатировать тот факт, что имеющийся в субъектах Российской Федерации маневренный фонд не соответствует требованиям общепризнанных стандартов и не обеспечивает потребности временного отселения граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, на комфортные условия проживания.

В целях изменения ситуации Уполномоченный обращался к Президенту Российской Федерации с предложениями по ее разрешению, которые были поддержаны.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 17 ноября 2014 года N Пр-2669 внесенные предложения о возможных путях решения проблемы отсутствия в субъектах Российской Федерации сформированного маневренного жилищного фонда рассмотрены в Правительстве Российской Федерации.

Минстроем России проведен мониторинг объемов и состояния маневренного фонда в субъектах Российской Федерации, а также прогнозируемой потребности в его наличии на 2016-2018 годы, который показал, что в большинстве субъектов Российской Федерации имеющийся маневренный фонд находится в неудовлетворительном техническом состоянии, кроме того, объема его площадей недостаточно для обеспечения временным жильем, отселения граждан в комфортные условия проживания.

По данным мониторинга в Еврейской автономной области, Забайкальском крае, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Адыгея, Республике Бурятия, Республике Тыва, Саратовской области на помощь гражданам в случае утраты жилья в результате стихийных бедствий практически можно не рассчитывать из-за полного отсутствия маневренного фонда. Рекордно

минимальное его количество зафиксировано в Омской области - 182,2 кв. м, в Кабардино-Балкарской Республике - 180,6 кв. м (или 9 комнат по 20 м на весь субъект Российской Федерации).

Наибольшее количество его объектов отмечено в Калининградской области - 48 507,51 кв. м, Кемеровской области - 46 085,5 кв. м, Свердловской области - 43 490,48 кв. м, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре - 41 881,5 кв. м, Астраханской области - 32 963,6 кв. м, Архангельской области - 31 357,3 кв. м, Калининградской области - 48 507,51 кв. м, городе Санкт-Петербурге - 31 915,10 кв. м, Московской области - 30 467,86 кв. м.

При этом большинство субъектов Российской Федерации сообщили о необходимости ремонта значительного числа имеющегося у них маневренного фонда (Амурская область - более 56%, Республика Крым - более 50%, Краснодарский край - 100%, Удмуртская Республика - 68%, Курганская область - более 75%).

Таким образом, в целом по Российской Федерации отмечается, что 30% имеющегося маневренного фонда находится в "состоянии, требующем ремонта", при этом отмечается значительная потребность в увеличении маневренного фонда даже в субъектах Российской Федерации, где выявлено его максимальное количество.

На основании данных мониторинга Уполномоченный повторно обратился в Правительство Российской Федерации с предложением о продолжении работы для формирования необходимого маневренного фонда по следующим направлениям:

- 1) обязать субъекты Российской Федерации и муниципальные образования принимать соответствующие целевые программы;
- 2) установить более жесткую ответственность руководителей регионов или муниципальных образований Российской Федерации за ненадлежащую реализацию полномочий по формированию маневренного фонда, совершенствованию технического состояния имеющегося маневренного фонда;
- 3) усовершенствовать порядок оперативного перевода свободных специализированных жилых помещений в состав маневренного фонда при возникновении обстоятельств, установленных статьей 95 ЖК РФ;
- 4) предусмотреть возможности использования маневренного фонда соседних муниципальных образований, использование механизма предоставления по договорам аренды свободных жилых помещений собственниками квартир и жилых домов.

В связи с этим Минстроем России выражено мнение о целесообразности внесения рекомендаций субъектам Российской Федерации по включению мероприятий по формированию маневренного жилищного фонда в региональные программы развития рынка арендного жилья, а также возможности передачи построенного жилья в собственность муниципальных образований для формирования такого жилищного фонда.

Учитывая приоритеты и цели государственной политики в жилищной и жилищно-коммунальной сферах, которые определены Президентом Российской Федерации, Уполномоченный поддержал мнение Минстроя России по данному вопросу.

Однако поскольку большинство субъектов Российской Федерации в течение длительного времени не исполняло обязательства по формированию маневренного жилищного фонда, имеются основания полагать, что необязательный характер проводимых мероприятий не позволит достичь желаемых результатов по изменению негативной ситуации в данной сфере правоотношений.

В связи с этим Уполномоченный полагает, что, учитывая масштаб проблемы в случае реализации предложений Минстроя России, возможно, потребуется разработка единого централизованного механизма по формированию маневренного жилищного фонда в рамках региональных жилищных программ по развитию рынка доступного наемного жилья и развития жилищного фонда некоммерческого использования на федеральном уровне.

Изложенные обстоятельства позволили Уполномоченному обратиться в Правительство Российской Федерации с просьбой рассмотреть вопрос о создании рабочей группы для разработки указанных предложений с целью решения обозначенной проблемы.

Поскольку ситуация, связанная с отсутствием необходимого маневренного жилищного фонда, во многих субъектах Российской Федерации существенных изменений не претерпела, Уполномоченный вновь обратился в Правительство Российской Федерации с предложением поручить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти завершить работу по исполнению упомянутого поручения Президента Российской Федерации с целью обеспечения граждан временным жильем.

По мнению профильного ведомства, изложенному в ответе на обращение Уполномоченного, разрешение данной проблемы целесообразно осуществлять путем включения мероприятий по формированию и развитию маневренного фонда в региональные программы развития рынка арендного жилья.

Тем не менее представляется, что мероприятия по формированию фонда доступного жилья не отменяют необходимости исполнения муниципальными образованиями обязательств, установленных ЖК РФ, по созданию маневренного жилищного фонда; предложенная мера при сохранении ее рекомендательного характера не будет в достаточной мере эффективной.

Учитывая масштаб проблемы, выявленный в ходе мониторинга, вероятно, следует рассматривать вопрос об обязательности принятия субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями целевых программ по формированию необходимого маневренного фонда и установлению ответственности за неисполнение своих обязанностей или ненадлежащую реализацию предоставленных им полномочий.

Предложенная Правительством Российской Федерации и Минстроем России мера, вероятно, может рассматриваться в качестве дополнительной или альтернативной. Однако в таком случае в целях единства применения данной рекомендации всеми субъектами Российской Федерации необходима также и разработка механизма ее реализации.

Перечень сокращений, использованных в докладе

Ведомости СНД и ВС РСФСР Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Советской Федеративной Республики

Ведомости СНД и ВС РФ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации

ГрК РФ Градостроительный кодекс Российской Федерации

ЖК РФ Жилищный кодекс Российской Федерации

КоАП РФ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

СЗ РФ Собрание законодательства Российской Федерации

УК РФ Уголовный кодекс Российской Федерации