

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-19-65 Факс 8(495)692-28-80 E-mail: czhp@duma.gov.ru

10 04 2017 г.

№ 3.23-22/1143

Руководителям
законодательных (представительных)
органов государственной власти
субъектов Российской Федерации

В соответствии с решением Комитета Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству от 7 апреля 2017 года № 33 Комитет направляет рекомендации «круглого стола» по теме: «Совершенствование законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах с учетом решения Конституционного Суда Российской Федерации», состоявшегося 20 марта 2017 года.

Приложение на 14 л.

Председатель Комитета

Г.П. Хованская

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ**

Р Е Ш Е Н И Е

07 апреля 2014 г.

№ 33

**Об утверждении рекомендаций «круглого стола» по теме:
«Совершенствование законодательного регулирования отношений по
обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в
многоквартирных домах с учетом решения Конституционного Суда
Российской Федерации»**

Рассмотрев указанный вопрос, Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству **р е ш и л**:

1. Утвердить рекомендации «круглого стола» по теме: «Совершенствование законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах с учетом решения Конституционного Суда Российской Федерации».

2. Направить настоящее решение и рекомендации в Правительство Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральную антимонопольную службу, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, высшие исполнительные и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Председатель Комитета



Г.П. Хованская

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКЕ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-19-65 Факс 8(495)692-28-80 E-mail: czhp@duma.gov.ru

07 04 2017 г.

№ 33

Рекомендации

«круглого стола» по теме:

«Совершенствование законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах с учетом решения Конституционного Суда Российской Федерации»

20 марта 2017 года

Организатор:

Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству

Проведя с участием депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений, представителей научного и экспертного сообщества обсуждение вопросов совершенствования законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах с учетом решения Конституционного Суда Российской Федерации, участники заседания «круглого стола» отмечают следующее.

12 апреля 2016 года Конституционным Судом Российской Федерации было вынесено Постановление № 10-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 169, частей 4 и 7 статьи 170 и части 4 статьи 179 Жилищного кодекса Российской Федерации в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы», которым указанные

положения Жилищного кодекса Российской Федерации признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации. Вместе с тем Конституционным Судом Российской Федерации дан ряд предписаний федеральному законодателю по совершенствованию законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в части:

1) установления механизма исполнения обязанности по производству капитального ремонта нуждавшихся в нем домов, согласованного с закрепленным в Жилищном кодексе Российской Федерации порядком проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;

2) установления механизма функционирования региональных операторов, обеспечивающий в случае прекращения деятельности конкретного регионального оператора непрерывность исполнения обязательств по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах перед собственниками помещений в этих домах;

3) принятия дополнительных мер, направленных на обеспечение информирования собственников помещений в многоквартирных домах и организаций, осуществляющих управление ими, о содержании региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и критериях оценки состояния многоквартирных домов, на основании которых определяется очередность проведения капитального ремонта;

4) неприменения двухлетнего срока вступления в силу решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о прекращении формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора и его формировании на специальном счете, если изначально решение о формировании фонда капитального ремонта на счете регионального оператора было принято не собственниками помещений в многоквартирном доме, а органом местного самоуправления в порядке, предусмотренном положением части 7 статьи 170 Жилищного кодекса

Российской Федерации, без учета конституционно-правового смысла, выявленного Конституционным Судом Российской Федерации, при том, что соответствующий факт установлен решением суда и капитальный ремонт в этом доме не был проведен;

5) возможности оспорить в судебном порядке очередность проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и неисполнение региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

На рассмотрении Государственной Думы находятся проекты федеральных законов, направленные на совершенствование законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах с учетом приведенных предписаний Конституционного Суда Российской Федерации:

1. № 6652-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в целях реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации), внесенный Правительством Российской Федерации (далее – законопроект № 6652-7);

2. № 1094733-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» в части уточнения положений о капитальном ремонте общего имущества в многоквартирных домах», внесенный депутатами Государственной Думы П.В.Крашенинниковым, В.М.Заварзиным, А.С.Грибовым, А.В.Палкиным, а также С.Е.Нарышкиным в период исполнения им полномочий депутата Государственной Думы (далее – законопроект № 1094733-6);

3. № 1095212-6 «О внесении изменения в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации» (в части сохранения обязанности по проведению капитального ремонта за бывшим собственником, если на дату приватизации требовалось его проведение), внесенный депутатами

Государственной Думы С.М.Мироновым, Г.П.Хованской, а также А.В.Руденко, А.А.Шейным, И.Р.Самиевым, О.Л.Михеевым в период исполнения ими полномочий депутатов Государственной Думы (далее – законопроект № 1095212-6);

4. № 1175399-6 «О внесении изменения в статью 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (в части распределения ответственности по обязательствам проведения капитального ремонта многоквартирных домов между бывшими наймодателями), внесенный депутатом Государственной Думы О.Н.Смолиным (далее законопроект № 1175399-6).

Несмотря на разные подходы, применяемые авторами законопроектов в целях совершенствования законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, конечная цель их одна – устранить выявленные Конституционным Судом Российской Федерации несовершенства существующего механизма финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Наиболее значимым для собственников помещений в «старых» многоквартирных домах, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является предписание Конституционного Суда Российской Федерации об установлении механизма исполнения обязанности по производству капитального ремонта нуждавшихся в нем домов, согласованного с закрепленным в Жилищном кодексе Российской Федерации порядком проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Данная норма обязывает собственника поддерживать имущество в надлежащем

состоянии, в том числе своевременно проводить ремонт такого имущества, не допуская возможности причинения вреда жизни и здоровью граждан, их имуществу. Аналогичная обязанность возлагается и на участников долевой собственности (статья 249 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Указанные положения гражданского законодательства воспроизведены в части 1 статьи 39 Жилищного кодекса Российской Федерации с учетом специфики жилищных правоотношений и возникновения права общей долевой собственности на общее имущество собственников помещений в многоквартирном доме.

В развитие обязанности по несению бремени содержания собственником имущества законодатель установил в частях 1 и 3 статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации, что расходы на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме несут собственники помещений в таком доме и предусмотрел механизм реализации данных положений.

Так, частью 1 статьи 169 Жилищного кодекса Российской Федерации предусматривается обязанность собственников помещений в многоквартирном доме уплачивать взносы на капитальный ремонт. Указанная обязанность возникает в отношении всех собственников помещений в многоквартирных домах, которые включены в региональную программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

При этом возникновение соответствующей обязанности связано с опубликованием утвержденной региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах (часть 3 статьи 169 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Вместе с тем в статье 217 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено положение о том, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке,

предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества.

Право граждан на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации, жилого помещения гарантировано статьей 11 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Данный закон предоставил гражданам возможность вкладывать свои средства в недвижимость, выступать с ней на рынке, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться своим жилищем.

Передаваемый гражданам жилищный фонд в порядке приватизации зачастую находился в неудовлетворительном состоянии и требовал проведения капитального ремонта. В связи с чем, государством были взяты на себя публично-правовые обязательства по проведению капитального ремонта такого фонда, которые закреплены в статье 16 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». При этом 1 августа 2007 года Президиум Верховного Суда Российской Федерации в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за 2 квартал 2007 года разъяснил, что обязанность по производству капитального ремонта жилых помещений многоквартирного дома, возникшая у бывшего наймодателя (органа государственной власти или органа местного самоуправления) и не исполненная им на момент приватизации гражданином занимаемого в этом доме жилого помещения, сохраняется до исполнения обязательства. Исходя из системного толкования ст. 16 вышеназванного Закона, статьи 158 Жилищного кодекса Российской Федерации и статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации после исполнения бывшим наймодателем обязательства по капитальному ремонту жилых помещений, а также общего имущества в многоквартирном доме обязанность по производству последующих капитальных ремонтов лежит на собственниках жилых помещений, в том числе на гражданах, приватизировавших жилые

помещения. Аналогичный вывод сделан Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 1 марта 2012 года № 389-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации города Омска на нарушение конституционных прав и свобод статьей 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Связав момент возникновения обязанности у собственников помещений в многоквартирном доме уплачивать взносы на капитальный ремонт с опубликованием региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, законодатель не учел, что на собственников приватизированных жилых помещений в многоквартирных домах, в которых на момент приватизации указанными собственниками жилых помещений требовалось проведение капитального ремонта, возлагается обязанность по производству капитальных ремонтов только после исполнения бывшим наймодателем своих обязательств. Уплачивая в настоящее время взносы на капитальный ремонт, указанные собственники формируют фонд капитального ремонта, за счет средств которого оплачиваются услуги и (или) работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме. В то же время такой ремонт должен производиться бывшим наймодателем. И Конституционный Суд Российской Федерации предписал федеральному законодателю установить такой порядок производства капитального ремонта, при котором будет исполнена обязанность бывшего наймодателя.

Например, в городе Омске на сегодняшний день порядка 700 многоквартирных домов, в отношении которых имеются судебные решения, понуждающие администрацию провести капитальный ремонт. При этом размер исполнения обязательств только по судебным решениям сравним с годовым бюджетом города Омска. Очевидно, что исполнение судебных решений является большой проблемой для местного бюджета, хотя бывший наймодатель - государство.

Участники «круглого стола» считают необходимым четко и конкретно установить порядок выполнения бывшим наймодателем обязанности по проведению капитального ремонта, учитывая социальную значимость данного вопроса и необходимость соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону.

Кроме того, участники «круглого стола» отмечают, что механизм непрерывности исполнения обязательств по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах только путем создания нового регионального оператора взамен прекратившего свою деятельность не вполне реализует предписание Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которому федеральный законодатель должен не только разработать механизм функционирования региональных операторов, обеспечивающий в случае прекращения их деятельности непрерывность исполнения обязательств по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, но и предусмотреть механизм компенсации собственникам накопленных ими средств на счете регионального оператора в случае их утраты.

Вопрос, связанный с принятием дополнительных мер, направленных на обеспечение информирования собственников помещений в многоквартирных домах и организаций, осуществляющих управление ими, о содержании региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и критериях оценки состояния многоквартирных домов, на основании которых определяется очередность проведения капитального ремонта, может быть решен включением такой обязанности в полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений и органов местного самоуправления, в том числе с размещением данной информации в системе ГИС ЖКХ.

Что касается вопроса, связанного со вступлением в силу решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о

прекращении формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора и его формировании на специальном счете, то он частично урегулирован в Федеральном законе от 28 декабря 2016 года № 498-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении». Указанным законом срок вступления в силу такого решения сокращен с двух лет до одного года. Это позволяет, с одной стороны упростить порядок перечисления региональным оператором средств фонда капитального ремонта на специальный счет, так как объем средств собственников помещений в многоквартирном доме, направляемых региональному оператору, существенно уменьшится, а также сократится объем расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации на проведение региональным оператором претензионно-исковой работы по взысканию взносов на капитальный ремонт, направлению собственникам платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт и т.д., с другой стороны – повысить доверие собственников помещений в многоквартирных домах к регулируемой Жилищным кодексом Российской Федерации системе по обеспечению капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, а также мотивировать их к переходу на осуществление самостоятельного накопления средств на финансирование работ по капитальному ремонту общего имущества в своих многоквартирных домах, и, как следствие, к ответственному отношению к принадлежащему им общему имуществу в таких многоквартирных домах.

Вместе с тем это не решает обозначенную Конституционным Судом Российской Федерации проблему, связанную с изначальным принятием решения о выборе способа формирования фонда капитального ремонта на счете регионального оператора не собственниками помещений в многоквартирном доме, а органом местного самоуправления, который не провел с собственниками надлежащую информационно-разъяснительную

работу о системе финансирования капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и последствиях пассивного отношения к этой системе.

Участники «круглого стола» также отмечают необходимость совершенствования законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах с учетом проблем, выявляемых в ходе правоприменительной практики.

Одной из таких проблем является дифференциация взносов на капитальный ремонт по регионам. В соответствии с частью 8¹ статьи 156 Жилищного кодекса Российской Федерации минимальный размер взноса на капитальный ремонт устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что Верховным Судом Российской Федерации выражена правовая позиция, согласно которой органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны руководствоваться методическими рекомендациями по установлению минимального размера взноса на капитальный ремонт, утвержденными приказом Минстроя России от 27 июня 2016 года № 454/пр (определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2015 года № 65-АПГ15-6), продолжает наблюдаться тенденция, когда в двух соседних регионах, имеющих идентичные природно-климатические и социально-экономические условия, минимальный размер взноса на капитальный ремонт существенно различается. Так, например, размер взноса на капитальный ремонт в г.Москве составляет 15 руб. с 1 кв.м. в месяц, а в Московской области в 2016 году составлял 8 руб. 30 коп. с 1 кв.м. в месяц, в 2017 году – 8 руб. 65 коп. с 1 кв.м. в месяц.

Также важным вопросом является повышение уровня собираемости взносов на капитальный ремонт, в том числе с публичных собственников, а именно органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следует отметить, что сама собираемость средств на капитальный ремонт

находится на высоком уровне. Объем начислений на ноябрь 2016 года составил 147,107.1млн.руб., а объем сборов - 122,077.2млн.руб. Однако данные показатели достигаются за счет исполнения этой обязанности собственниками, у которых помещения в многоквартирных домах находятся в частной собственности. Процент собираемости средств на финансирование капитального ремонта в государственном и муниципальном жилищном фондах находится на недостаточном уровне (по данным Минстроя России по состоянию на октябрь 2016 года: по федеральной собственности – 24,4%, по региональной – 84%, по муниципальной – 64,5%). Государство, принимая меры, направленные на создание стабильных отношений, связанных с организацией проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, должно исходить из принципа поддержания доверия граждан к действиям публичной власти. Требуя от граждан соблюдения платежной дисциплины, органы публичной власти должны не только обеспечивать стабильность соответствующих отношений, но и осуществлять действия, направленные на исполнение обязанности по уплате взносов на капитальный ремонт в отношении государственного и муниципального жилищного фонда, не перекладывая ее на граждан, которые приобретают в собственность жилые помещения из состава этого жилищного фонда.

Немаловажным вопросом на сегодняшний день является эффективность реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Несмотря на хорошие показатели выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах в целом по стране (с 2014 года проведены работы по капитальному ремонту порядка 71 тыс. многоквартирных домов общей площадью 236 млн.кв.м., в которых проживает 10 млн. человек), остаются неразрешенными проблемы, связанные с очередностью проведения капитального ремонта, качеством проводимых работ, отсутствием государственной и муниципальной поддержки, на необходимость которой также указывал Конституционный Суд, и многие другие. При этом

неосвоение средств на проведение капитального ремонта в требуемых объемах приводит к риску непроведения капитального ремонта в установленные сроки. Так, в 2015 году были собраны средства на общую сумму 97 млрд. рублей, а реализовано на проведение капитального ремонта лишь 25 млрд. рублей. Следует отметить, что большая часть проблем подлежит разрешению на уровне субъектов Российской Федерации, так как именно на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложен основной объем полномочий, связанный с обеспечением проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Ответственность за эффективность реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах исходя из анализа статьи 168 Жилищного кодекса Российской Федерации несет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако прямого указания на это Жилищный кодекс Российской Федерации не содержит.

Президентом Российской Федерации дан ряд поручений, направленных на решение обозначенных проблем (поручение от 31.12.2016 года № Пр-2591). Исполнение указанных поручений представляется невозможным без внесения изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, при котором будет сформирована целостная система контроля за обоснованностью устанавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации минимальных размеров взносов на капитальный ремонт и реализацией региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Участники «круглого стола» отмечают необходимость скорейшего совершенствования законодательного регулирования отношений по обеспечению проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и **рекомендуют:**

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

Ускорить законодательное регулирование вопросов организации капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в соответствии с предписаниями Конституционного Суда Российской Федерации и с учетом высказанных в ходе обсуждения замечаний.

Правительству Российской Федерации:

Провести анализ обозначенных в ходе обсуждения проблем, уделив особое внимание проблеме, связанной с отсутствием достаточного объема средств в бюджетах субъектов Российской Федерации и местных бюджетах для покрытия расходов на исполнение обязанности по проведению капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Председатель Комитета



Г.П. Хованская