



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)**

**Начальникам
территориальных органов
Минюста России**

Житная ул., д. 14, Москва, 119991
тел. (495) 955-59-99, факс (495) 955-57-79
E-mail: info@minjust.ru

15.12.2016 № 08-145804/16

На № _____ от _____

Уважаемые коллеги!

В соответствии с пунктом 28.2.3 плана основных организационных мероприятий Министерства юстиции Российской Федерации на 2016 год, утвержденного приказом Минюста России от 30 декабря 2015 г. № 328, Департамент конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления направляет для использования в работе обзор в сфере проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах по состоянию на 1 декабря 2016 г.

Приложение: на 8 л. в 1 экз.

Директор Департамента
конституционного законодательства,
развития федеративных отношений
и местного самоуправления

А.А. Корнеев

Обзор в сфере проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Подпунктом 61 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится, в том числе регулирование отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

Отношения по организации капитального ремонта носят узконаправленный публично-правовой характер, основные полномочия по обеспечению проведения капитального ремонта закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне осуществляется только методическое обеспечение проведения капитального ремонта. Фактически ответственность за проведение капитального ремонта возложена на регионы.

Согласно статье 13 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

- установление минимального размера взноса на капитальный ремонт (пункт 8.2);
- определение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме (пункт 8.3);
- издание нормативного правового акта, дополняющего перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, финансируемых за счет средств фонда капитального ремонта (часть 2 статьи 166 ЖК РФ);
- определение перечня услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, которые могут финансироваться за счет средств государственной поддержки, предоставляемой субъектом Российской Федерации

Федерации (часть 4 статьи 166 ЖК РФ);

- издание нормативных правовых актов, направленных на обеспечение своевременного проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, и которыми:

устанавливается минимальный размер взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме;

устанавливается порядок проведения мониторинга технического состояния многоквартирных домов;

создается региональный оператор, решается вопрос о формировании его имущества, утверждаются учредительные документы регионального оператора, устанавливается порядок деятельности регионального оператора, порядок назначения на конкурсной основе руководителя регионального оператора и другие полномочия.

По состоянию на 1 декабря 2016 г., по информации территориальных органов Минюста России, в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации содержится 3705 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах.

В результате проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в вышеуказанной сфере в 76 актах выявлены нарушения федерального законодательства, из которых 27 актов приведены в соответствие.

49 актов на данный момент находятся на стадии приведения в соответствие с федеральным законодательством.

По информации территориальных органов Минюста России, типичными нарушениями, выявленными в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации в сфере проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, являются:

1) превышение компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации по принятию нормативного правового акта.

Так, в постановлении Правительства Брянской области от 08.09.2014 № 411-п «Об утверждении Порядка проведения и условий конкурсного отбора российских кредитных организаций для открытия счета регионального оператора и специальных счетов, владельцем которых является региональный оператор» выявлено противоречие части 3 статьи 180 ЖК РФ, поскольку полномочиями по принятию постановления в данной сфере в настоящее время наделено не Правительство Брянской области, а Правительство Российской Федерации. Таким образом, указанное постановление Правительства Брянской области необходимо признать утратившим силу.

В соответствии с частью 3 статьи 4 Закона Ленинградской области от 29.11.2013 № 82-оз «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области» (далее – Закон Ленинградской области) выявлено противоречие федеральному законодательству.

Рассматриваемая статья Закона Ленинградской области предусматривает, что региональный оператор, владелец специального счета, вправе уполномочить третье лицо на предоставление платежных документов для уплаты взносов на капитальный ремонт, в том числе на начисление таких взносов, от имени регионального оператора, владельца специального счета. Порядок подготовки и предоставления указанных платежных документов от имени регионального оператора, владельца специального счета, устанавливается Правительством Ленинградской области.

Вместе с тем условия осуществления приема платежей физических лиц в настоящее время установлены пунктом 5 статьи 4 Федерального закона от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» оператор по приему платежей вправе осуществлять прием платежей после его постановки на учет уполномоченным органом в порядке, установленном законодательством о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и согласования правил внутреннего контроля в указанном порядке.

Пунктом 9 статьи 7 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, подлежат постановке на учет в уполномоченном органе, которым согласно действующему законодательству является Федеральная служба по финансовому мониторингу, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Порядок постановки на учет в Федеральной службе по финансовому мониторингу организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27.01.2014 № 58.

Кроме того, статьей 15.27 Кодекса об административных правонарушениях установлена административная ответственность за неисполнение организацией, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, требований законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части

фиксирования, хранения и предоставления информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, а также в части организации внутреннего контроля.

Таким образом, часть 3 статьи 4 Закона Ленинградской области противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Постановлением Правительства Чеченской Республики от 03.06.2014 № 99 утвержден Порядок отбора кредитной организации для открытия счета (счетов) и специальных счетов регионального оператора, на которых формируется фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Чеченской Республики (далее – Порядок). Однако утверждение данного Порядка не входит в компетенцию субъекта Российской Федерации;

2) нарушение положений Федерального закона от 29.06.2015 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Например, постановление Администрации Смоленской области от 21.08.2014 № 595 «Об утверждении Порядка привлечения специализированной некоммерческой организацией, которая осуществляет деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Смоленской области, в том числе в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 182 ЖК РФ, подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме» противоречит в связи с принятием Федерального закона от 29.06.2015 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

3) нарушение положений Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Так, пункт 2.1 Порядка осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, сформированных за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, и обеспечением сохранности этих средств, утвержденного постановлением Правительства Республики Карелия от 14.04.2014 № 110-П, с изменениями, внесенными постановлением Правительства Республики Карелия от 07.10.2015 № 318-П, предусматривающий санкционирование расходов фонда капитального ремонта, источником финансового обеспечения которых являются средства на счетах регионального оператора, открытых в финансовом органе Республики Карелия, не соответствует статьям 219, 265, 267.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которым санкционирование операций осуществляется исключительно в целях обеспечения соблюдения требований бюджетного законодательства, в связи с чем к правоотношениям, связанным с осуществлением расходов фонда капитального ремонта, не применяется;

4) нарушение требований иных федеральных законов.

В соответствии с частью 2 статьи 8 Закона Пермского края от 11.03.2014 № 304-ПК «О системе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Пермского края» (в редакции законов Пермского края от 06.11.2014 № 387-ПК, от 09.12.2015 № 567-ПК, от 30.06.2016 № 677-ПК) (далее – Закон № 304-ПК) фонд капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах образует взносы на капитальный ремонт, уплаченные собственниками помещений в многоквартирном доме; пени, уплаченные собственниками таких помещений в связи с ненадлежащим исполнением ими обязанности по уплате взносов на капитальный ремонт многоквартирного дома; проценты, начисленные за пользование денежными средствами, находящимися на специальном счете; иные источники, предусмотренные Законом.

Вместе с тем в нарушение части 1 статьи 170 ЖК РФ частью 2 статьи 8 Закона № 304-ПК не предусмотрено образование фонда капитального ремонта за счет процентов, начисленных за пользование денежными средствами, находящимися на счете, счетах регионального оператора, доходов, полученных от размещения средств фонда капитального ремонта, кредитных и (или) иных заемных средств, привлеченных собственниками помещений в многоквартирном доме на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме.

На основании подпункта «ж» пункта 11 Порядка назначения на конкурсной основе руководителя регионального оператора», утвержденного постановлением Правительства Магаданской области от 02.10.2014 № 806-пп (в редакции постановлений Правительства Магаданской области от 12.05.2016 № 398-пп, от 12.05.2016 № 400-пп, от 04.08.2016 № 641-пп) (далее – Порядок назначения руководителя регионального оператора), кандидат, не соответствующий требованиям пункта 9 указанного Порядка, не допускается к участию в конкурсе.

При этом пунктом 9 Порядка назначения руководителя регионального оператора установлено, что кандидат на должность руководителя регионального оператора должен являться гражданином Российской Федерации и иметь высшее образование и квалификацию по специальности строительство и (или) юриспруденция и (или) экономика; опыт работы в сфере строительства и (или) в сфере жилищно-коммунального хозяйства не менее 5 лет, в том числе опыт работы на руководящей должности не менее 3 лет. Кандидат на должность руководителя регионального оператора должен соответствовать обязательным квалификационным требованиям, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Однако, как закреплено пунктом 1 части 5 статьи 178.1 ЖК РФ, проверка соответствия обязательным квалификационным требованиям осуществляется в

форме квалификационного экзамена, который для кандидата на должность руководителя регионального оператора проводится при проведении открытого конкурса на замещение указанной должности.

Таким образом, подпункт «ж» пункта 11 Порядка назначения руководителя регионального оператора противоречит пункту 1 части 5 статьи 178.1 ЖК РФ.

В сфере проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах сложилась достаточно обширная судебная практика Верховного Суда Российской Федерации.

При проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере необходимо учитывать следующие судебные акты:

1) согласно выводу Верховного Суда Российской Федерации, отраженному в определении от 14.05.2014 № 1-АПГ14-7, подпункт 3 пункта 1 статьи 3 Закона Архангельской области от 02.07.2013 № 701-41-ОЗ «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Архангельской области» противоречит разделу IX ЖК РФ, поскольку субъекту Российской Федерации не предоставлены полномочия по установлению критериев отнесения жилых домов к категории многоквартирных, более того, произвольных и дискриминационных критериев, не связанных с целями правового регулирования данного конкретного нормативного правового акта, по той причине, что необходимость проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах не может зависеть от особенностей конструктивной планировки многоквартирного дома, в том числе, от способа организации выходов из квартир такого дома;

2) Верховным Судом Российской Федерации в определении от 04.06.2014 № 57-АПГ14-2 выражена позиция о том, что при отсутствии зарегистрированного в установленном порядке права на долю в общем имуществе, собственники помещений должны уплачивать взносы на капитальный ремонт, поскольку право общей долевой собственности на общее имущество принадлежит собственникам помещений в здании в силу закона вне зависимости от его регистрации в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

3) согласно выводу Верховного Суда Российской Федерации, выраженному в определении от 02.07.2014 № 35-АПГ14-2, федеральным законом не исключается возможность определения законом субъекта Российской Федерации более раннего, чем предусмотрено частью 3 статьи 169 ЖК РФ, срока, по истечении которого у собственников жилых помещений возникает обязанность по уплате взносов на капитальный ремонт;

4) в соответствии с позициями Верховного Суда Российской Федерации, высказанными в определении от 23.07.2014 № 13-АПГ14-23, взносы на капитальный ремонт, сделанные до принятия решения собственниками жилых помещений

решения о проведении капитального ремонта, не являются оплатой за оказанную коммунальную услугу по проведению капитального ремонта, а представляют собой денежные средства собственника, находящиеся на специальном счете; неустановление законом субъекта Российской Федерации минимального размера фондов капитального ремонта в отношении многоквартирных домов нельзя расценивать как нарушение требований части 8 статьи 170 ЖК РФ, поскольку приведенная норма не содержит обязательного указания для субъекта об установлении минимального размера фонда;

5) в определении от 25.02.2015 № 93-АПГ15-2 Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что положение нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, в соответствии с которым к участию в конкурсе подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах допускаются подрядчики, поставщики, исполнители, имеющие в наличии свидетельство саморегулируемой организации, лицензии и иные разрешительные документы на выполнение работ, связанных с проведением капитального ремонта, противоречит федеральному законодательству, поскольку наличие свидетельства о допуске к работам требуют не все работы, связанные с проведением капитального ремонта объектов капитального строительства, а лишь те, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства;

6) определением Верховного Суда Российской Федерации от 23.09.2015 № 87-АПГ15-4 отклонен довод апелляционной жалобы о необоснованности финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, являющихся объектами культурного наследия, за счет взносов собственников помещений в таких домах, поскольку действующим законодательством не предусмотрен иной источник финансирования ремонта указанной категории многоквартирных домов, отличный от фонда капитального ремонта, формируемого за счет взносов собственников помещений в многоквартирных домах;

7) согласно выводу Верховного Суда Российской Федерации, высказанному в определении от 25.11.2015 № 65-АПГ15-6, законодатель субъекта Российской Федерации при установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт должен применять методические рекомендации, утвержденные уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом как это предписано федеральным законодателем;

8) в определении от 02.12.2015 № 5-АПГ15-128 Верховным Судом Российской Федерации сделан вывод о том, что если разница между значениями необходимого размера взноса на капитальный ремонт для разных типов многоквартирных домов является несущественной, факт неприменения дифференциации минимального размера взноса по типам многоквартирных домов в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации не свидетельствует о незаконности размера взноса

на капитальный ремонт;

9) апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 29.06.2016 № 44-АПГ16-13 положение нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предусматривающее сокращенный семидневный срок размещения извещения о проведении открытого конкурса для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, признано противоречащим части 2 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

10) согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в апелляционном определении от 24.08.2016 № 44-АПГ16-20, исходя из положений статьи 168 ЖК РФ региональная программа капитального ремонта является правовым ориентиром проведения соответствующих работ и федеральное законодательство не исключает возможности изменения сроков проведения капитального ремонта и уточнения планируемых видов услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах и их объема, и при наличии к тому оснований – соответствующих изменений (дополнений) региональной программы путем ее актуализации и утверждения краткосрочных планов ее реализации.

Таким образом, наличие в рассматриваемой сфере судебной практики предопределяет совершенствование нормотворческой работы в целях обеспечения единообразия в практическом применении норм материального права.