САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
АКАДЕМИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Учебное пособие

2-е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией профессора О. Н. КОРШУНОВОЙ

Санкт-Петербург
2014

УДК 347.963::332.8(075)
ББК 67.72я73
З40

А в т о р ы

С. Л. БАСОВ, канд. юрид. наук, доцент — раздел 4; Д. А. БЕЗБОРОДОВ, канд. юрид. наук, доцент — раздел 5 в соавторстве; Е. А. БУРМИСТРОВА — раздел 2 в соавторстве; Т. Г. ВАЛЛАСК — подраздел 1.4; Т. А. ВАСИЛЬЕВА — раздел 2 в соавторстве; Н. А. ВАСИЛЬЧИКОВА, д-р юрид. наук, проф. — раздел 3 в соавторстве; И. И. ГОЛОВКО, канд. юрид. наук — раздел 3 в соавторстве; Е. П. ГРУШЕВАЯ, канд. юрид. наук, доцент — подраздел 1.3; О. Н. КОРШУНОВА, д-р юрид. наук, проф. — раздел 2 в соавторстве; Ю. В. МОРОЗОВА, канд. юрид. наук — раздел 5 в соавторстве; Г. П. ЛЕБЕДЕВА, канд. юрид. наук, доцент — подразделы 1.1, 1.5; М. А. ЛЮБАВИНА, канд. юрид. наук, доцент — раздел 5 в соавторстве; Н. Н. НИКИФОРОВА, канд. юрид. наук, доцент — подраздел 1.2; Е. Б. СЕРОВА, канд. юрид. наук, доцент — раздел 6.

Р е ц е н з е н т ы

Н. Е. СОЛНЫШКИНА, начальник Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

С. А. ЯЛЫШЕВ, профессор Северо-Западного филиала Российской академии правосудия, доктор юридических наук, профессор.

З40 **Защита** прокурором конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства : учебное пособие / [С. Л. Басов, Д. А. Безбородов, Е. А. Бурмистрова, Т. Г. Валласк, Т. А. Васильева, Н. А. Васильчикова, И. И. Головко, Е. П. Грушевая, О. Н. Коршунова, Г. П. Лебедева, М. А. Любавина, Ю. В. Морозова, Н. Н. Никифорова, Е. Б. Серова ; сост. библ. списка Н. Я. Ёлкина, О. Е. Тимощук] ; под ред. О. Н. Коршуновой. — 2-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. — 276 с.

В пособии рассматриваются гражданско-правовые проблемы функционирования жилищно-коммунального комплекса, вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, регулирующих правоотношения в сфере ЖКХ, гражданско-процессуальные, административно-правовые, уголовно-правовые аспекты защиты прокурором конституционных прав граждан в сфере ЖКХ, а также вопросы прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений, совершаемых в данной сфере. Второе издание пособия подготовлено с учетом отзывов и предложений, поступивших из прокуратур субъектов Российской Федерации.

Пособие предназначено для использования в учебном процессе подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских работников. Может представлять интерес для сотрудников других правоохранительных и контролирующих органов, а также преподавателей, студентов, аспирантов юридических вузов и факультетов.

УДК 347.963::332.8(075)
ББК 67.72я73

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014, с изменениями

Раздел 1

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА (ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА)

1.1. Понятие и структура жилищно-коммунального хозяйства (жилищно-коммунального комплекса)

Управление жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ) требует комплексного подхода, поскольку охватывает различные сферы деятельности и так или иначе затрагивает все уровни публичной власти. В настоящее время правовое регулирование отношений в названной сфере является хаотичным и фрагментарным, осуществляется нормами сотен нормативных правовых актов, зачастую не связанных друг с другом с точки зрения смыслового и терминологического подхода. Современное законодательство Российской Федерации не определяет однозначно круг полномочий органов публичной власти в области жилищно-коммунального хозяйства; отсутствует четкое разграничение предметов ведения между отдельными муниципальными образованиями и органами государственной власти.

Понятие жилищно-коммунального хозяйства (жилищно-коммунального комплекса) законодательно не определено. В последние годы наметилась тенденция к широкому толкованию содержания данного понятия, которое не сводится к понятию коммунальных услуг[1]. Общепринятым является понимание жилищно-коммунального хозяйства как отрасли экономики, в рамках которой осуществляется деятельность по производству и поставке различных коммунальных ресурсов, удалению и обработке сточных вод, управлению жилищным фондом, выполнению работ, связанных с ремонтом, эксплуатацией и обслуживанием жилищ-

[1] См., напр.: Об утверждении Порядка инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности предприятий и организаций жилищно-коммунального комплекса : приказ Гос. комитета Рос. Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 21 апр. 2003 г. № 142.

ного фонда[1]. Эта деятельность основывается на эксплуатации объектов жилищно-коммунального комплекса, в числе которых можно выделить следующие группы:

жилищный и нежилой фонды, в состав которых входят жилые дома, в том числе многоквартирные, иные здания и сооружения;

санитарно-технические объекты (водопровод, канализация, предприятия по санитарной очистке и т. п.);

транспортные объекты;

энергетические объекты (электрические, газовые и иные распределительные сети, отопительные котельные и др.);

объекты внешнего благоустройства (дороги, тротуары, мосты, путепроводы, подземные и наземные пешеходные переходы и эстакады, гидротехнические сооружения и др.).

В настоящее время предпринимается попытка выработки единого подхода к управлению жилищно-коммунальным комплексом посредством унификации законодательства. Решить эту проблему призвано, в частности, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, созданное в результате преобразования Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 819. Согласно пп. 5.2.46—5.2.52 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038. Министерство принимает такие нормативные правовые акты, как правила пользования жилыми помещениями; порядок государственного учета жилищного фонда; форма заявления о переустройстве и (или) перепланировке жилого помещения; форма документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения; методические указания по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса и многие другие.

Формированию комплексного подхода к развитию систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований

[1] Ключникова Я. А. Правовое регулирование оценочной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 8. С. 39—41 ; Стукалов А. В. Место и роль жилищно-коммунального хозяйства в решении вопросов местного значения органами публичной власти // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 5—15 ; Его же. Компетенция органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 30—35.

должна способствовать разработка программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования. Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ под программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования понимает программу строительства и (или) модернизации систем коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, которая обеспечивает развитие этих систем и объектов в соответствии с потребностями жилищного и промышленного строительства, повышение качества производимых для потребителей товаров (оказываемых услуг), улучшение экологической ситуации на территории муниципального образования; под инвестиционной программой организации коммунального комплекса по развитию системы коммунальной инфраструктуры — определяемую органами местного самоуправления для организации коммунального комплекса программу финансирования строительства и (или) модернизации системы коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) бытовых отходов, в целях реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (ст. 2 Закона). Статья 11 названного Закона обязывает органы местного самоуправления разработать в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и инвестиционную программу организации коммунального комплекса, а также утвердить их в установленном порядке.

Порядок развития и функционирования иных элементов коммунальной инфраструктуры в настоящее время регламентируется отраслевыми федеральными законами.

Так, развитие систем водоснабжения и водоотведения осуществляется в соответствии со схемами водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов, утверждаемыми органами власти, уполномоченными на это Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении» от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ. Схемы водоснабжения и водоотведения должны содержать целевые показатели развития централизованных систем водоснабжения и водоотведения, предусматривать мероприятия, необходимые для осуществления горячего, питьевого, технического водоснабжения и водоотведения в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, в том числе учитывать утвержденные в соответствии с настоящим Федеральным законом пла-

ны снижения сбросов, планы мероприятий по приведению качества горячей воды в соответствие с установленными требованиями, планы мероприятий по приведению качества питьевой воды в соответствие с установленными требованиями, а также решения органов местного самоуправления о прекращении горячего водоснабжения с использованием открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения) и о переводе абонентов, объекты которых подключены к таким системам, на иные системы горячего водоснабжения.

Схемы водоснабжения и водоотведения должны учитывать результаты технического обследования централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» порядок разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения, требований к их содержанию определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-комму-нального хозяйства.

Осуществляет холодное водоснабжение и (или) водоотведение так называемая гарантирующая организация — организация, определенная решением органа местного самоуправления поселения, городского округа, которая обязана заключить договор холодного водоснабжения, договор водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения с любым обратившимся к ней лицом, чьи объекты подключены (технологически присоединены) к централизованной системе холодного водоснабжения и (или) водоотведения. Наряду с гарантирующей организацией холодное водоснабжение и (или) водоотведение осуществляют организации водопроводно-канализационного хозяйства — юридические лица, в ведении которых находится эксплуатация централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем; горячее водоснабжение осуществляют организации — юридические лица, осуществляющие эксплуатацию централизованной системы горячего водоснабжения, отдельных объектов такой системы (ст. 2 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»).

Водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения осуществляются на основании договоров горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения. Холодное и горячее водоснабжение с использовани-

ем нецентрализованных систем соответственно холодного и горячего водоснабжения осуществляется на основании соглашений с лицами, эксплуатирующими указанные системы (ст. 7 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»).

В случае отсутствия на территории (части территории) поселения, городского округа централизованной системы холодного водоснабжения органы местного самоуправления поселения, городского округа организуют нецентрализованное холодное водоснабжение на соответствующей территории с использованием нецентрализованной системы холодного водоснабжения и (или) подвоз питьевой воды в соответствии с правилами холодного водоснабжения и водоотведения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации (в настоящее время не разработаны).

Ответственность за техническое состояние систем водоснабжения и водоотведения возложена на определенных лиц, причем перечень этих лиц и требования к ним определяются Федеральным законом «О водоснабжении и водоотведении» очень невнятно. Проблема заключается в том, что собственником централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения может быть любое лицо: физическое лицо, юридическое лицо либо публично-правовое образование; внутридомовые инженерные системы являются общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме. Закон допускает возможность выявления бесхозяйных объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, в том числе водопроводных и канализационных сетей, путем эксплуатации которых обеспечиваются водоснабжение и (или) водоотведение (ч. 5 ст. 8 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»).

На практике чрезвычайно важным является выявление собственников, иных законных владельцев централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, нецентрализованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и их отдельных объектов, определение характера и содержания их прав на данные объекты, а также оснований возникновения этих прав.

Развитие систем теплоснабжения осуществляется в соответствии со схемами теплоснабжения поселений и городских округов, утверждаемыми органами власти, уполномоченными на это законом, в порядке, установленном Федеральным законом «О теплоснабжении» от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ. Схема теплоснабжения — документ, содержащий предпроектные материалы по обоснованию эффективного и безопасного функционирования системы

теплоснабжения, ее развития, с учетом правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Схема теплоснабжения должна соответствовать документам территориального планирования поселения или городского округа, в том числе схеме планируемого размещения объектов теплоснабжения в границах поселения или городского округа (ст. 23 Федерального закона «О теплоснабжении»).

К субъектам, осуществляющим производство и продажу потребителям энергии, относятся теплоснабжающая организация, теплосетевая организация и единая теплоснабжающая организация в системе теплоснабжения. Теплоснабжающая организация — это организация, осуществляющая продажу потребителям и (или) теплоснабжающим организациям произведенных или приобретенных тепловой энергии (мощности), теплоносителя и владеющая на праве собственности или ином законном основании источниками тепловой энергии и (или) тепловыми сетями в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии. Теплосетевая организация — это организация, оказывающая услуги по передаче тепловой энергии. Функции, выполняемые теплоснабжающей и теплосетевой организациями, могут осуществлять не только юридические лица, но и индивидуальные предприниматели (ст. 2 Федерального закона «О теплоснабжении»). Единая теплоснабжающая организация в системе теплоснабжения — теплоснабжающая организация, которая определяется в схеме теплоснабжения федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения или органом местного самоуправления на основании критериев и в порядке, которые установлены правилами организации теплоснабжения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Деятельность по теплоснабжению относится к регулируемым видам деятельности, поэтому Федеральный закон «О теплоснабжении» детально определяет полномочия в сфере теплоснабжения Правительства Российской Федерации (ч. 1 ст. 4), федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения (ч. 2 ст. 4), полномочия федерального органа исполнительной власти в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (ст. 7), полномочия федерального антимонопольного органа (ч. 4 ст. 4), полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере теплоснабжения (ст. 5), полномочия органов местного самоуправления поселений, город-

ских округов в сфере теплоснабжения (ст. 6). Непосредственную организацию обеспечения надежного теплоснабжения потребителей на территориях поселений, городских округов, в том числе принятие мер по организации обеспечения теплоснабжения потребителей в случае неисполнения теплоснабжающими организациями или теплосетевыми организациями своих обязательств либо отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств, Федеральный закон «О теплоснабжении» возлагает именно на органы местного самоуправления поселений, городских округов.

Государственный контроль (надзор) в области теплоснабжения осуществляется по следующим направлениям: государственный контроль (надзор) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения (ст. 12.1 Федерального закона «О теплоснабжении») и государственный контроль проверки готовности к отопительному сезону муниципальных образований, теплоснабжающих организаций и теплосетевых организаций, а также потребителей тепловой энергии, теплопотребляющие установки которых подключены (технологически присоединены) к системе теплоснабжения.

Государственный контроль (надзор) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный контроль (надзор)) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный контроль (надзор)) согласно их компетенции в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Задачами государственного контроля (надзора) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений, связанных с неправомерностью и необоснованностью установления, изменения и применения цен (тарифов), регулируемых в соответствии с Федеральным законом «О теплоснабжении», и несоблюдением стандартов раскрытия информации в сфере теплоснабжения.

Проверка готовности муниципальных образований к отопительному периоду осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с безопасностью электрических и тепловых установок, тепловых сетей. Проверка готовности теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей тепловой энергии к отопительному периоду осуществляется органами местного самоуправле-

ния поселений, городских округов (Правила оценки готовности к отопительному периоду, утвержденные Приказом Министерства энергетики Российской Федерации от 12 марта 2013 г. № 103).

Проверка готовности к отопительному периоду потребителей тепловой энергии осуществляется в целях определения их соответствия требованиям, установленным Правилами оценки готовности к отопительному периоду, в том числе готовности их теплопотребляющих установок к работе, а также в целях определения их готовности к обеспечению указанного в договоре теплоснабжения режима потребления, в целях определения отсутствия задолженности за поставленные тепловую энергию (мощность), теплоноситель, определения организации коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя.

Согласно ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ) органы государственного жилищного надзора осуществляют деятельность, направленную, в том числе, на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами норм, установленных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Федеральный закон «О теплоснабжении» уделяет некоторое внимание деятельности саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения (гл. 6), однако из Закона не следует обязательность членства теплоснабжающих организаций, и (или) теплосетевых организаций, и (или) индивидуальных предпринимателей в одной из саморегулируемых организаций как условие осуществления соответствующей деятельности.

Развитие системы газоснабжения регулируется нормами Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ. Газоснабжение — наиболее стабильно функционирующий элемент жилищно-коммунального комплекса. Одной из причин этой стабильности является сохранение неделимости Единой системы газоснабжения. Согласно ст. 14 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации» для обеспечения надежного газоснабжения, безопасного и устойчивого функционирования объектов Единой системы газоснабжения, связанных общим технологическим режимом добычи, транспортировки и поставок газа, разделение Единой системы газоснабжения не допускается. Ликвидация организации — собственника Единой системы газоснабжения может быть осуществлена только на основании федерального закона.

1.2. Заключение и исполнение договора управления многоквартирным домом

Стороны договора управления многоквартирным домом, порядок его заключения. Большая часть населения современной России проживает в многоквартирных домах. Результатом двадцатилетней приватизации стало то, что подавляющая часть многоквартирных домов находится в частной или смешанной собственности. Успешность деятельности по содержанию и обеспечению коммунальными услугами таких домов зависит от того, удастся ли собственникам выбрать оптимальный способ управления своим многоквартирным домом. Самым острым вопрос об управлении оказывается для многоэтажных многоквартирных домов, находящихся в частной собственности большого количества лиц или как в муниципальной, так и в частной собственности.

Статья 161 ЖК РФ исходит из того, что собственники могут и должны выбрать один из предусмотренных законом способов управления многоквартирным домом:

непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, количество квартир в котором не более чем шестнадцать;

управление товариществом собственников жилья (ТСЖ) либо жилищным кооперативом (ЖК) или иным специализированным потребительским кооперативом;

управление управляющей организацией.

В настоящее время третий способ управления многоквартирным домом, т. е. управление управляющей организацией, является преобладающим. Это связано с тем, что в большинстве многоквартирных домов старой застройки часть квартир приватизирована, в то время как другая часть остается в государственной и муниципальной собственности. Создание товарищества собственников жилья или жилищного кооператива в таких домах или невозможно, или нерационально, а непосредственное управление собственниками эффективно лишь в домах с небольшим количеством собственников.

Избрание такого способа управления, как управление управляющей организацией, предопределяет необходимость заключения договора управления многоквартирным домом с выбранной управляющей организацией.

Управление дома товариществом собственников жилья либо жилищным или иным специализированным потребительским кооперативом также не исключает возможность заключения договора управления многоквартирным домом с управляющей органи-

зацией, если соответствующие товарищество или кооператив сочтут заключение такого договора оптимальным для управления многоквартирным домом (ч. 11 ст. 161 ЖК РФ).

Заключение договора с управляющей организацией является наиболее универсальным способом реализации прав собственников на получение услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества независимо от избранного способа управления многоквартирным домом. Сторонами такого договора являются собственник помещения (собственники) в многоквартирном доме и управляющая организация. Однако порядок представительства собственников при заключении договора различается в зависимости от состава собственников и от избранного ими способа управления многоквартирным домом.

Многоквартирные дома, все помещения в которых находятся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, управляются в порядке, установленном соответственно уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления (ч. 1 ст. 163 ЖК РФ). Управление такими домами в основном осуществляется путем заключения договора с управляющей организацией, выбранной на основании открытого конкурса.

Многоквартирные дома, в которых доля Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме составляет более чем 50%, управляются на основании договора управления данным домом, заключенного с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса. Такой конкурс проводится в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом» от 6 февраля 2006 г. № 75, которым утверждены соответствующие правила.

При вводе в эксплуатацию вновь построенного дома управление данным домом осуществляется застройщиком, который обязан заключить договор управления многоквартирным домом с управляющей организацией, отобранной по результатам открытого конкурса. Конкурс проводит орган местного самоуправления в порядке, установленном чч. 13, 14 ст. 161 ЖК РФ.

В настоящее время в Жилищный кодекс Российской Федерации введено понятие «наемный дом» — это дом, где все помещения принадлежат на праве собственности одному лицу и подлежат

предоставлению гражданам по договорам найма и особым договорам найма жилых помещений социального использования (ст. 91.16 ЖК РФ). Управление таким домом также может осуществляться управляющей организацией по договору управления, заключенному в соответствии со ст. 162 ЖК РФ.

В многоквартирных домах, где большинство помещений находится в частной собственности, собственники должны на общем собрании избрать способ управления многоквартирным домом. Если собственниками избран такой способ управления, как управление управляющей организацией, то им следует выбрать конкретную управляющую организацию, с которой будет заключен договор управления многоквартирным домом. Договор в таком случае заключается с каждым собственником на условиях, указанных в решении общего собрания. Собственники помещений, обладающие более чем 50% голосов от общего числа голосов собственников помещений в данном доме, выступают в качестве стороны договора (ч. 1 ст. 162 ЖК РФ).

В доме, где более четырех квартир и при этом не создано товарищество собственников жилья, либо данный дом не управляется жилищным строительным кооперативом (ЖСК), жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, общим собранием из числа собственников должен быть избран совет многоквартирного дома (ч. 1 ст. 161.1 ЖК РФ). Председатель такого совета на основании доверенности, выданной собственниками помещений, заключает и подписывает договор управления многоквартирным домом. Все собственники помещений, предоставившие председателю совета полномочия, удостоверенные доверенностями, приобретают права и становятся обязанными по заключенному договору (п. 3 ч. 8 ст. 161.1 ЖК РФ).

Оспаривание полномочий представителя собственников по заключению договора управления многоквартирным домом в таком случае возможно путем оспаривания решения общего собрания собственников дома об избрании совета многоквартирного дома или об избрании способа управления данным домом и выборе управляющей организации. Следует иметь в виду, что решение общего собрания может быть оспорено только собственниками помещений в многоквартирном доме (ч. 6 ст. 46 ЖК РФ) и не может быть оспорено другими заинтересованными лицами, в том числе нанимателями по договору социального найма, управляющей организацией.

Помимо собственников п. 1 ч. 6 ст. 20 ЖК РФ наделяет правом предъявления иска в суд о признании недействительным решения общего собрания собственников орган государственного жилищного надзора и орган муниципального жилищного контроля.

В тех случаях, когда общие собрания в установленном порядке не проводились, а протоколы об их проведении были фальсифицированы, заинтересованные собственники могут предъявить иск о признании общего собрания несостоявшимся.

Если собственники дома в течение года не проводят общее собрание и не принимают решение об избрании способа управления многоквартирным домом или принятое решение не было реализовано, орган местного самоуправления в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом» от 6 февраля 2006 г. № 75, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации (ч. 4 ст. 161 ЖК РФ). Собственники помещений в многоквартирном доме должны заключить договор управления многоквартирным домом с выбранной таким образом управляющей организацией (ч. 5 ст. 161 ЖК РФ). Не позднее чем за месяц до истечения срока действия такого договора орган местного самоуправления обязан созвать собрание собственников для решения вопроса о выборе способа управления этим домом. Если орган местного самоуправления по каким-либо причинам бездействует, любой собственник помещения может обратиться в суд с требованием обязать орган местного самоуправления выбрать управляющую компанию (ч. 7 ст. 161 ЖК РФ). Таким образом, закон позволяет преодолеть безынициативность большинства собственников при решении вопроса о выборе способа управления многоквартирным домом, не допустив весьма распространенной фальсификации волеизъявления собственников путем составления «липовых» протоколов общих собраний.

Прокуратура может провести проверку такого рода нарушений по обращению пожилых собственников и собственников инвалидов, а затем предъявить в суд иск об оспаривании фальсифицированных протоколов общих собраний, о признании собраний несостоявшимися, возложении на ранее избранную управляющую организацию обязанности продолжить обслуживание многоквартирного дома, а также об обжаловании фиктивных решений собраний собственников об увеличении размера оплаты за содержание и ремонт многоквартирного дома[1].

В многоквартирных домах, где созданы ТСЖ, ЖСК, ЖК или другой специализированный потребительский кооператив для управления многоквартирным домом, перечисленные организа-

[1] Подласенко О. А. Защита прав граждан — собственников помещений в многоквартирных домах // Законность. 2012. № 7. С. 39—43.

ции вправе сами нанимать работников для оказания услуг и выполнения работ по содержанию общего имущества многоквартирного дома или заключать отдельные договоры на выполнение конкретных работ по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирного дома. Однако ими может быть заключен и договор управления многоквартирным домом с управляющей организацией (п. 1 ч. 1 ст. 137, ч. 11 ст. 161 ЖК РФ). Договор в таком случае подписывается председателем ТСЖ или кооператива в порядке, определенном уставом ТСЖ или кооператива.

Второй стороной договора управления многоквартирным домом выступает управляющая организация. Многоквартирный дом в соответствии с ч. 9 ст. 161 ЖК РФ может управляться только одной управляющей организацией. Требований, предъявляемых к управляющей организации для допуска ее к рынку услуг в сфере ЖКХ, по существу, очень мало. Управляющей организацией может быть юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель.

Федеральным законом «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ предусмотрено введение системы лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами. Переход к лицензированию связан с необходимостью принятия большого количества подзаконных актов, поэтому должен быть осуществлен с 1 мая 2015 г.

В силу п. 8.5 ст. 13 ЖК РФ осуществление лицензирования отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений. Главное условие для получения лицензии — соответствие лицензионным требованиям, которые перечислены в ст. 193 ЖК РФ. Лицензия будет действовать только на территории субъекта Российской Федерации, органом государственного жилищного надзора которого она выдана. При этом ограничения срока действия она не имеет, передана третьим лицам быть не может (ч. 4 ст. 192 ЖК РФ).

Предполагается, что лицензирование управляющих организаций должно убрать с рынка услуг в сфере ЖКХ недобросовестные компании, не имеющие реальных ресурсов для предоставления качественных услуг собственникам и нанимателям помещений в многоквартирных домах.

Форма, срок и содержание договора управления многоквартирным домом. Договор управления многоквартирным домом заключается в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами (ч. 1 ст. 162 ЖК РФ), допусти-

мо составление договора в электронной форме. По договору управления управляющая организация по заданию собственников помещений или органов, их представляющих, в течение согласованного срока за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

К существенным условиям договора, без достижения соглашения по которым договор не может считаться заключенным, ч. 3 ст. 162 ЖК РФ относит:

состав общего имущества многоквартирного дома, в отношении которого будет осуществляться управление, адрес многоквартирного дома;

перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядок изменения этого перечня, а также перечень предоставляемых управляющей организацией коммунальных услуг;

порядок определения цены договора, размера платы за содержание и ремонт жилого помещения и платы за коммунальные услуги, порядок внесения такой платы;

порядок осуществления контроля за выполнением управляющей организацией обязательств по договору управления.

Условия договора управления многоквартирным домом устанавливаются одинаковыми для всех собственников помещений в многоквартирном доме.

Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 31 июля 2014 г. № 411/пр утверждены Примерные условия договора управления многоквартирным домом.

Правильное определение общей площади помещений, включаемых в общее имущество, а также определение состава общего имущества многоквартирного дома в договоре имеет принципиальное значение, поскольку от состава, размера и других характеристик объектов, образующих общее имущество, зависит размер платы по договору, рассчитывается оплата коммунальных услуг, расходуемых на общедомовые нужды, и т. д.

При определении состава общего имущества необходимо руководствоваться пп. 1—8 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491. Согласно п. 4 данных Правил в случае расхождения сведений о составе общего имущества, содержащихся в Едином государствен-

ном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в документации государственного технического учета, бухгалтерского учета управляющих или иных организаций, технической документации на многоквартирный дом, приоритет имеют сведения, содержащиеся в Реестре.

Перечень услуг и работ по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме должен быть указан в договоре управления многоквартирным домом исходя из минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290, либо исходя из расширенного перечня, который может включать услуги, работы по содержанию общего имущества в многоквартирном доме, работы по текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме, непредвиденные работы текущего и капитального характера. Помимо этого в договоре указываются:

перечень коммунальных услуг, предоставление которых обеспечивается в рамках договора управления в порядке, установленном Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354;

перечень услуг и работ по управлению многоквартирным домом, соответствующих Правилам осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 416;

перечень услуг, работ по капитальному ремонту, которые могут оказываться и выполняться управляющей организацией или иной подрядной организацией.

Согласно ч. 7 ст. 156 ЖК РФ размер платы за содержание и ремонт жилого помещения в многоквартирном доме, в котором не созданы товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, определяется на общем собрании собственников помещений в таком доме с учетом предложений управляющей организации и устанавливается на срок не менее чем один год.

Если договор заключается на основании решения общего собрания собственников, то в этом решении следует отразить утвержденную собственниками ставку стоимости содержания и ремонта жилого помещения за 1 кв. м, предварительно согласовав ее с избранной управляющей организацией. При этом фиксированную стоимость отдельных услуг и работ целесообразно указывать в пе-

речне услуг и работ только на момент заключения договора с применением ее не менее одного года, в дальнейшем указанная стоимость может пересматриваться и индексироваться при наличии указанных в договоре оснований (например, изменение уровня инфляции, уровня потребительских цен или значений, рассчитываемых на основании совокупности указанных показателей). Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения может определяться на период более одного календарного года с учетом применения указанного в договоре управления индекса к планово-договорной стоимости услуг, работ, установленной в договоре управления на соответствующий год действия такого договора.

При наличии в договоре положения о пересмотре размера платы за содержание и ремонт жилого помещения принятия общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме ежегодных решений об изменении такой платы не требуется. Отсутствие в договоре положения об индексации платы и указание только фиксированного размера такой платы приводит к необходимости изменения размера такой платы только в соответствии с решением общего собрания собственников.

Если собственники помещений в многоквартирном доме на общем собрании не приняли решение об установлении размера платы за содержание и ремонт жилого помещения, такой размер устанавливается согласно ч. 4 ст. 158 ЖК РФ органом местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации).

В договоре управления многоквартирным домом должно содержаться указание на порядок определения и изменения размера платы за коммунальные услуги с использованием регулируемых тарифов на коммунальные ресурсы и услуги водоотведения в соответствии с ч. 13 ст. 155 и ст. 157 ЖК РФ. Расчет размера платы за коммунальные услуги производится по нормам, установленным Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354.

Условие о цене договора управления может также включать порядок использования денежных средств на содержание общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, полученных управляющей организацией в результате экономии, в том числе в результате проведения энергосберегающих мероприятий в многоквартирном доме.

Практика заключения договоров управления многоквартирным домом свидетельствует, что в договоры, как правило, включаются

указания на право управляющей организации привлекать третьих лиц для выполнения работ и оказания услуг по договору, осуществлять самостоятельный набор персонала, принимать решение о порядке и условиях содержания и текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома.

При выборе такого способа управления многоквартирным домом, как управление управляющей организацией, именно она рассматривается в качестве исполнителя не только услуг по ремонту и содержанию многоквартирного дома, но и коммунальных услуг, соответственно она и должна обеспечить бесперебойное водоснабжение, отопление, водоотведение, газоснабжение и т. д. Для этого управляющая организация заключает договоры о приобретении коммунальных ресурсов с ресурсоснабжающими организациями. Оплату за ресурсоснабжение потребители по общему правилу производят управляющей организации, ее обязанностью является произвести дальнейшие расчеты с ресурсоснабжающими организациями. Именно управляющая организация осуществляет формирование платежного документа, применяет тарифы и нормативы поставщиков коммунальных услуг. От добросовестности и квалифицированности действий работников управляющей организации по расчету оплаты зависит соблюдение прав граждан. В этом звене часто происходят сбои, приводящие к необоснованному завышению размеров оплаты предоставленных услуг. Во многих регионах расчет оплаты осуществляется системами государственных инженерных служб (единых инженерных расчетных центров), что не исключает ошибок в расчетах, но существенно уменьшается их вероятность, повышается также гарантия, что платежи, предназначенные ресурсоснабжающим организациям, своевременно дойдут до них. Условие о расчетах с помощью единого инженерного расчетного центра должно быть включено в договор управления многоквартирным домом. Практика последнего времени показала, что часто управляющие организации передают в расчетный центр, оформляющий квитанции на оплату жилого помещения, не показания приборов учета, даже там где они существуют, а некую усредненную информацию по своему усмотрению[1]. Такие действия управляющей организации следует рассматривать как нарушение условий договора управления многоквартирным домом с вытекающими из этого последствиями.

Если иное не установлено договором управления многоквартирным домом, управляющая организация обязана приступить к выполнению такого договора не позднее чем через тридцать дней со дня его подписания.

---

[1] Орлова Н. Виноват счетовод? // Санкт-Петербургские ведомости. 2013. 27 февр.

Собственники помещений в многоквартирном доме имеют право требовать от управляющей организации надлежащего оказания услуг, выполнения работ в соответствии с условиями договора, получать необходимую информацию о качестве, объемах, сроках и стоимости оказания услуг и выполнения работ по договору, ежегодно получать письменный отчет о выполнении договора за предыдущий год, требовать от управляющей организации возмещения убытков и вреда, причиненных вследствие неисполнения либо ненадлежащего исполнения своих обязательств по договору, инициировать и проводить общие собрания для рассмотрения вопросов, связанных с исполнением договора. Стандарты раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731. На управляющие организации возложена также обязанность предоставлять информацию о своей деятельности и управляемых ими многоквартирных домах органам местного самоуправления в соответствии с Правилами предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1468. Данным Постановлением на управляющие организации возложена обязанность вести электронные паспорта обслуживаемых многоквартирных домов.

Стандарты и порядок осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами регламентированы Правилами осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 416.

Договор управления многоквартирным домом, за исключением договора, заключаемого застройщиком в соответствии с ч. 14 ст. 161 ЖК РФ, заключается на срок не менее чем один год и не более чем пять лет, а в случае, указанном в чч. 4 и 13 ст. 161 ЖК РФ, на срок не менее чем один год и не более чем три года. При отсутствии заявления одной из сторон о прекращении договора управления многоквартирным домом по окончании срока его действия такой договор считается продленным на тот же срок и на тех же условиях, какие были предусмотрены таким договором.

Изменение и расторжение договора управления многоквартирным домом. Жилищный кодекс Российской Федерации исхо-

дит из общего положения о том, что изменение и (или) расторжение договора осуществляется в порядке, предусмотренном гражданским законодательством (ч. 8 ст. 162 ЖК РФ). В соответствии со ст. 450 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено ГК РФ, другими законами или договором. Договор может быть изменен или расторгнут по соглашению сторон и по основаниям, предусмотренным договором. По требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только при существенном нарушении условий данного договора другой стороной, а также в случаях, специально предусмотренных законом или договором.

К особенностям расторжения договора управления многоквартирным домом может быть отнесено следующее.

В силу ч. 8.2 ст. 162 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме на основании решения общего собрания в одностороннем порядке вправе отказаться от исполнения договора управления многоквартирным домом, если управляющая организация не выполняет условий такого договора, и принять решение о выборе другой управляющей организации или об изменении способа управления этим многоквартирным домом. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 161 ЖК РФ собственники в любое время могут изменить способ управления многоквартирным домом.

Из указанных положений следует вывод, что для расторжения договора с выбором другой управляющей организации необходимым условием является неисполнение прежней управляющей организацией условий договора. Способ же управления многоквартирным домом собственники вправе изменить в любое время на основании решения общего собрания независимо от наличия претензий к своей управляющей организации. В таком случае договор управления многоквартирным домом может быть досрочно расторгнут собственниками при отсутствии доказательств некачественной работы управляющей организации. Принятие таких решений собственниками часто вызывает судебные споры. Судебная практика по указанным делам складывалась по-разному, но к настоящему времени определилась. Так, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № ВАС-1027/10 по делу № А11-10018/2008 отмечено, что «право на односторонний отказ от исполнения договора управления жилым домом возникает у собственников помещений лишь при условии неисполнения либо ненадлежащего исполнения управляющий организацией принятого на себя обязательства». Собственники должны сформулировать решение именно об отказе от исполнения договора, а не только о выборе другой

управляющей организации и уведомить о своем решении предыдущую организацию.

Изложенный подход наиболее соответствует нормам ЖК РФ и подтверждается Верховным Судом Российской Федерации, который в Определении от 5 июня 2012 г. № 59-В12-5 указал, что одностороннее расторжение договора управления многоквартирным домом при надлежащем исполнении управляющей организацией условий договора допустимо только при выборе другого способа управления многоквартирным домом, например при создании ТСЖ.

Если договор с управляющей организацией был заключен органом местного самоуправления по результатам проведения открытого конкурса, то собственники в одностороннем порядке вправе отказаться от его исполнения по истечении каждого последующего года со дня его заключения, если общим собранием собственников принято решение о выборе или об изменении способа управления этим домом.

Жилищный кодекс Российской Федерации предоставляет возможность в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора управления многоквартирным домом только собственникам, но не управляющей организации. Однако стороны могут предусмотреть такую возможность в договоре в соответствии со ст. 450 ГК РФ.

Управляющая организация за тридцать дней до истечения срока договора управления многоквартирным домом обязана передать техническую документацию на многоквартирный дом и иные связанные с управлением таким домом документы вновь выбранной управляющей организации, товариществу собственников жилья, жилищному кооперативу или иному специализированному потребительскому кооперативу либо собственникам помещений в таком доме. Подробно порядок передачи технической документации на многоквартирный дом и иных документов, связанных с управлением этим домом, регламентирован Правилами осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 416. Часто встречающиеся в практике случаи отказа передать документацию на дом в основном связаны с тем, что управляющие организации не признают законность решений общих собраний собственников, ссылаясь на то, что они фальсифицированы конкурирующими управляющими организациями. Нередко это бывает действительно так. Управляющие организации не наделены правом оспаривать решения общих собраний собственников, однако они вправе оспаривать законность расторжения или одностороннего отказа от исполнения заключенного с ними договора.

Управление многоквартирным домом для управляющей организации является предпринимательской деятельностью, поэтому ее ответственность по договору строится на началах риска и наступает независимо от вины[1]. Соответственно единственным обстоятельством, которое может служить основанием освобождения управляющей организации от ответственности за нарушение своих обязательств, по общему правилу является невозможность их исполнения вследствие действия непреодолимой силы (п. 3 ст. 401 ГК РФ). Правило о наступлении ответственности предпринимателя независимо от вины может быть изменено договором. Эту возможность используют управляющие организации, включая в договор управления многоквартирным домом вину в качестве условия своей ответственности. В договор вносится формулировка: «управляющая организация не несет ответственности за все виды ущерба и убытков, возникшие не по ее вине или не по вине ее работников» или другие подобные этой[2]. Такая формулировка при заключении договора непосредственно с собственниками помещений не соответствует требованиям Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1, не соответствует она и Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354.

Иначе решается вопрос, если договор заключается между управляющей организацией и ТСЖ, ЖСК, ЖК или иным специализированным потребительским кооперативом. Такой субъектный состав исключает применение к отношениям, основанным на договоре управления, законодательства о защите прав потребителей, а следовательно, позволяет управляющей организации внести в договор положение об ответственности управляющей организации только при наличии вины.

Как уже отмечалось, управляющая организация вправе возложить исполнение обязанностей по договору на третьих лиц. Исключить такое положение договором практически невозможно, поскольку в числе третьих лиц обязательно окажутся ресурсоснабжающие организации. Однако управляющая организация несет ответственность за действия третьих лиц перед собственниками помещений в многоквартирном доме. Ответственность управляющей организации за действия третьих лиц наступает по

[1] Юрьева Л. А. Ответственность управляющей организации по договору управления многоквартирным домом // Жилищное право. 2011. № 2. С. 27—58.

[2] Там же.

общим правилам гражданско-правовой ответственности. При этом управляющая организация, отвечающая за действия таких третьих лиц, вправе предъявить к ним регрессное требование.

Если заказчиком по договору управления многоквартирным домом является ТСЖ, ЖСК, ЖК или другой специализированный потребительский кооператив, то все претензии, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств по управлению многоквартирным домом, непосредственные потребители вправе предъявить только такому юридическому лицу, а оно уже сможет предъявить регрессные требования к управляющей организации, ненадлежаще выполнившей обязанности по договору.

1.3. Заключение и исполнение договоров с ресурсоснабжающими организациями

Законодательное регулирование правовых отношений, связанных со снабжением различными видами энергии (коммунальными ресурсами) по присоединенным сетям, как справедливо отмечают многие ученые, практикующие юристы и представители судебной системы, в настоящее время далеко от совершенства.

Гражданский кодекс Российской Федерации (§ 6 гл. 30) регулирует ключевые вопросы названных правоотношений в самом их элементарном виде, когда энергопринимающие устройства абонента (потребителя) непосредственно присоединены к сетям энергоснабжающей организации. Принят ряд федеральных законов («Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ, «О теплоснабжении» от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ, «О водоснабжении и водоотведении» от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ и др.), допускающих использование в отношениях по снабжению ресурсами через присоединенную сеть договорных форм, не связанных с наличием непосредственного присоединения устройств ресурсоснабжающей организации и абонента.

На основании федеральных законов об энергоснабжении Правительством Российской Федерации принимаются нормативные правовые акты (в виде правил, основ ценообразования и т. п.), детализирующие правовой режим отношений применительно к каждому виду коммунальных ресурсов (электроэнергия, тепловая энергия, водоснабжение, газоснабжение и др.). Различными федеральными органами исполнительной власти (Министерством энергетики Российской Федерации (Минэнерго России), Федеральной службой по тарифам (ФСТ России)) издаются методические указания, еще более детально регулирующие вопросы, связанные с определением количества подлежащей оплате энергии и расчетом

регулируемых цен (тарифов) на эти виды энергии. Правительство Российской Федерации нередко наделяет регулятивными функциями органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления: субъекты Российской Федерации и муниципальные образования устанавливают цены (ставки, тарифы), надбавки к ним и предельные коэффициенты роста, которые подлежат применению при расчетах за поставленные ресурсы. Кроме того, на указанную систему правового регулирования отношений по снабжению коммунальными ресурсами многоквартирных домов и жилых домов граждан-потребителей накладывается жилищное законодательство, имеющее законодательно закрепленный приоритет в регулировании находящихся в его сфере правоотношений перед нормативными актами иной отраслевой принадлежности, включая законодательство о снабжении коммунальными (энергетическими) ресурсами[1].

В состав коммунальных услуг, предоставляемых исполнителями коммунальных услуг[2] собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, включены коммунальные ресурсы.

Виды коммунальных ресурсов определены в п. 2 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям)[3]. Это холодная вода, горячая вода, электрическая энергия, природный газ, тепловая энергия, бытовой газ в баллонах, твердое топливо при наличии печного отопления, используемые для предоставления коммунальных услуг. К коммунальным ресурсам приравниваются также сточные бытовые воды, отводимые по централизованным сетям инженерно-технического обеспечения. Перечисленные ресурсы предоставляются исполнителям коммунальных услуг по договорам, заключаемым ими с ресурсоснабжающими организациями.

---

[1] Подробнее см.: Шилохвост О. Ю. Спорные вопросы судебной практики по договорам энергоснабжения : монография. М., 2012. 224 с.

[2] Об исполнителях коммунальных услуг подробнее см. в подразделе 1.2 «Заключение и исполнение договора управления многоквартирным домом» настоящего пособия.

[3] Постановлением от 6 мая 2011 г. № 354 признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» от 23 мая 2006 г. № 307 (за исключением пп. 15—28 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных данным Постановлением, и пп. 1—4 Приложения № 2 к указанным Правилам, которые сохраняют свое действие до 1 января 2015 г.).

В качестве *ресурсоснабжающей организации* согласно п. 2 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям выступает юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, осуществляющий продажу коммунальных ресурсов, а также отведение сточных бытовых вод.

В качестве *исполнителей услуг*, заключающих договоры с ресурсоснабжающей организацией, выступают юридические лица независимо от организационно-правовой формы или индивидуальные предприниматели, предоставляющие потребителю коммунальные услуги (п. 2 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям).

В тех случаях, когда собственники жилых помещений получают коммунальные ресурсы по договорам, заключенным ими непосредственно с ресурсоснабжающими организациями (ч. 2 ст. 164 ЖК РФ), последние становятся исполнителями коммунальных услуг (п. 8 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям).

Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям вступили в силу с 1 сентября 2012 г.[1] и применяются к отношениям, вытекающим из ранее заключенных договоров, содержащих условия предоставления коммунальных услуг, в части прав и обязанностей, которые возникнут после 1 сентября 2012 г. Данные Правила не применяются к отношениям, которые возникают при поставке газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан, регулирование которых осуществляется в соответствии с Правилами поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2008 г. № 549 (подп. «а» и «б» Постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354).

В соответствии с ч. 1 ст. 157 ЖК РФ Правительство Российской Федерации постановлением «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами для целей оказания коммунальных услуг» от 14 февраля 2012 г. № 124

[1] В соответствии с подп. «в» п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов вступают в силу по истечении двух месяцев со дня вступления в силу изменений в Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 306. Изменения были внесены Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 258 и вступили в силу с 1 июля 2012 г.

утвердило Правила, обязательные при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями (Правила заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями). Данные Правила являются общими для всех исполнителей коммунальных услуг и ресурсоснабжающих организаций.

Согласно п. 3 Правил заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями договоры ресурсоснабжения заключаются в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом особенностей, предусмотренных данными Правилами. Перечень коммунальных ресурсов, приведенный в Правилах заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, полностью совпадает с перечнем в Правилах предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям.

Имеет место определенное наложение норм о заключении договоров с ресурсоснабжающими организациями, содержащихся в Правилах предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354, и Правилах заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 г. № 124. Но Постановление от 14 февраля 2012 г. № 124 регулирует установление договорных отношений между исполнителями услуг и ресурсоснабжающими организациями, а Постановление от 6 мая 2011 г. № 354, помимо этого, также и отношений по ресурсоснабжению непосредственно собственников жилых помещений в многоквартирных домах, без участия исполнителя услуг. Следует признать, что Постановление от 14 февраля 2012 г. № 124 как нормативный акт, принятый позднее и имеющий специальную направленность, обладает приоритетом в регулировании аналогичных правоотношений перед Постановлением от 6 мая 2011 г. № 354.

Законодательством о предоставлении отдельных видов коммунальных ресурсов также регулируются вопросы заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями. Но Правила заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, как принятые во исполнение Жилищного кодекса Российской Федерации, имеют приоритет в применении перед нормативными актами, регулирующими отношения по снабжению отдельными видами коммунальных ресурсов и содержащими нормы о заключении договоров с ресурсоснабжающими организациями.

Правила заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями вступили в силу 7 марта 2012 г. (за исключением подп. «в», «г», и «е» п. 21 Правил, вступивших в силу 1 сентября 2012 г.) и применяются к отношениям, возникшим из договоров (дополнений к договорам) энергоснабжения (купли-продажи, поставки электрической энергии (мощности)), теплоснабжения и (или) горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, поставки газа (в том числе поставки бытового газа в баллонах), заключенных после 7 марта 2012 г., а также договоров, заключенных ранее 7 марта 2012 г., в части прав и обязанностей, которые возникли после вступления в силу настоящих Правил (п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 г. № 124). Следует отметить, что Правила заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями применяются к отношениям, возникающим при поставке газа, на которые не распространяется действие Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям[1].

Правилами заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, в частности, регулируются вопросы, касающиеся:

регламента заключения (расторжения) договоров с ресурсоснабжающими организациями;

состава документов, которые заявитель услуги предоставляет в ресурсоснабжающую организацию;

основных обязанностей сторон договора;

условий рассмотрения, принятия, отклонения оферты ресурсоснабжающей организации на ресурсоснабжение;

условий рассмотрения, принятия, отклонения предложения потребителя на ресурснабжение для оказания коммунальных услуг.

Правила заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями значительно дополняют и детализируют положения Жилищного кодекса Российской Федерации относительно заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями. Так, ч. 12 ст. 161 ЖК РФ установлено, что исполнители услуг и собственники, непосредственно управляющие многоквартирным домом, не вправе отказываться от заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, которые осуществляют холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления).

[1] См. подп. «б» п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354.

Пунктом 10 Правил заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями предоставлено право ресурсоснабжающей организации, владеющей коммунальным ресурсом, направлять исполнителю оферту о заключении письменного договора в случае фактического предоставления ресурсов без заключения договора.

Правила заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями (пп. 12, 13) предоставляют исполнителям коммунальных услуг и ресурсоснабжающим организациям право отказаться от заключения договора только в перечисленных в Правилах случаях (специальное законодательство может расширить перечень таких случаев). Как правило, это техническая невозможность предоставления ресурсов.

Если исполнитель услуг (или собственник жилого помещения) уклоняется от заключения договора с ресурсоснабжающей организаций, не имея для этого законных оснований, суд вправе использовать толкование, данное Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации[1] в информационном письме «Обзор практики разрешения споров, связанных с заключением, изменением и расторжением договоров» от 5 мая 1997 г. № 14 (п. 2): «Когда потребитель пользуется услугами (энергоснабжение, услуги связи и т. п.), оказываемыми обязанной стороной, однако от заключения договора отказывается, арбитражные суды должны иметь в виду, что фактическое пользование потребителем услугами обязанной стороны следует считать в соответствии с пунктом 3 статьи 438 ГК РФ как акцепт абонентом оферты, предложенной стороной, оказывающей услуги (выполняющей работы). Поэтому данные отношения должны рассматриваться как договорные»[2]. При оценке похожей ситуации, когда в отсутствие письменного договора с ресурсоснабжающей организацией, отпускавшей тепловую энергию на нужды жилых домов, находившихся на обслу-

[1] Согласно Федеральному конституционному закону «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” и статью 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации”» от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ разъяснения Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики сохраняют свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда Российской Федерации. Аналогичный подход правомерен и относительно информационных писем Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, его решений, вынесенных по конкретным делам как надзорной инстанцией.

[2] Данное разъяснение было использовано, например, Восьмым арбитражным апелляционным судом в Постановлении от 5 февраля 2013 г. по делу № А46-27966/2012.

живании ответчика как управляющей организации, Судебная коллегия Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации признала, что между сторонами сложились фактические отношения по поставке тепловой энергии, которую ответчик обязан приобретать и оплачивать ресурсоснабжающей организации[1].

Отсутствие письменного договора с ресурсоснабжающей организацией, где были бы согласованы все существенные и иные необходимые условия предоставления коммунальных ресурсов, подробно зафиксированные в Правилах заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, значительно снижает правовую защищенность граждан в получении качественных, в полном объеме, в установленные сроки и по обоснованным ценам коммунальных ресурсов. В таких случаях есть все основания для применения мер прокурорского реагирования в целях защиты интересов граждан-потребителей.

Условия договоров снабжения коммунальными ресурсами, заключенных после 7 марта 2012 г., определяются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (нормы ГК РФ применяются при заключении договоров при наличии непосредственного присоединения энергопринимающих устройств абонента к сетям энергоснабжающей организации), Правилами заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, а в части, не урегулированной указанными нормативными правовыми актами, — нормативными правовыми актами в сфере ресурсоснабжения (п. 16 Правил заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями).

Таким образом, приоритет в установлении условий договоров снабжения коммунальными ресурсами отдан Правилам заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями, а не Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям, хотя в п. 13 последних сказано, что «условия договоров о приобретении коммунальных ресурсов в целях использования таких ресурсов для предоставления коммунальных услуг потребителям определяются с учетом настоящих Правил и иных нормативных правовых актов Российской Федерации». Соответственно положения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям применяются субсидиарно по отношению к положениям Правил заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями.

Условия договоров, заключенных до 7 марта 2012 г., определялись в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской

[1] Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 12 нояб. 2012 г. № ВАС-14586/12.

Федерации (при наличии непосредственного присоединения энергопринимающих устройств абонента к сетям энергоснабжающей организации), Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307, а в части, не урегулированной указанными нормативными правовыми актами, — нормативными правовыми актами в сфере ресурсоснабжения[1].

При исполнении договоров ресурсоснабжения для ресурсоснабжающих организаций в настоящее время наиболее актуальным является вопрос о дебиторской задолженности перед ними за поставленные коммунальные ресурсы. Причинами образования дебиторской задолженности могут быть: неплатежи населения; неперечисление или несвоевременное перечисление исполнителями коммунальных услуг или расчетно-кассовыми центрами полученных от граждан платежей за предоставленные коммунальные ресурсы; банкротство управляющих организаций, не рассчитавшихся с ресурсоснабжающими организациями; несоответствие стоимости произведенных (поставленных) ресурсоснабжающими организациями коммунальных ресурсов регулируемым тарифам отпуска ресурсов гражданам-потребителям, когда разница между стоимостью и тарифами не в полном объеме возмещается из бюджетов субъектов Российской Федерации, и ряд других.

Так, долги исполнителей коммунальных услуг росли за счет использования различных подходов к регулированию прав и обязанностей участников отношений по предоставлению коммунальных услуг в зависимости от их субъектного состава. Оказывалось, что количество коммунального ресурса, определенного ресурсоснабжающими организациями на основании требований законодательства о ресурсоснабжении и подлежащего оплате исполнителем коммунальной услуги, оказывалось больше того количества электрической, тепловой энергии и питьевой воды, которое определялось и оплачивалось гражданами исходя из требований жилищного законодательства. Ресурсоснабжающие организации предъявляли к оплате исполнителям коммунальных услуг суммы, которые не могли быть восполнены ими за счет платежей граждан за коммунальные услуги, к тому же не всегда граждане отличались высокой платежной дисциплиной. Ресурсоснабжающие организации предъявляли иски о довзыскании с исполнителей коммунальных услуг образовывавшейся в результате применения различных методик подсчета разницы в стоимости поставленного коммунального ресурса. Разрешая такие споры, Прези-

[1] См., напр.: Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 15 марта 2013 г. № ВАС-2431/13.

диум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации как надзорная инстанция применяет при оценке сложившейся ситуации «содержательный критерий». Исполнитель коммунальных услуг приобретает у ресурсоснабжающей организации коммунальный ресурс не для перепродажи, а для предоставления гражданам-потребителям, которые оплачивают ресурс по показаниям приборов учета, а при их отсутствии — по нормативам потребления коммунальных услуг. Соответственно исполнитель коммунальных услуг является абонентом, и расчетный метод определения стоимости коммунальных ресурсов для оплаты их исполнителем коммунальных услуг применяться не должен[1].

Судебной практикой также восполнен пробел в Жилищном кодексе Российской Федерации, где прямо не разрешен вопрос о порядке оплаты коммунальных ресурсов гражданами, проживающими в неприватизированных жилых помещениях государственного и муниципального жилищного фонда, в случаях, когда способ управления в отношении таких домов в установленном порядке не определен. В такой ситуации ответственным за оплату коммунальных ресурсов перед ресурсоснабжающей организацией является соответствующее публично-правовое образование независимо от того, на каком основании (по договору аренды, найма или социального найма) граждане проживают или пользуются жилыми помещениями, расположенными в этом доме[2].

В Правилах заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями данный подход в решении спорного вопроса был закреплен. Одна из ресурсоснабжающих организаций сделала попытку оспорить в Верховном Суде Российской Федерации законность положений, содержащихся в данных Правилах, в части неполноты учета всех расходов на поставку ресурса в формуле, предусматривающей порядок определения объема коммунального ресурса, поставляемого по договору ресурсоснабжения для многоквартирного дома. В иске ресурсоснабжающей организации было отказано[3].

---

[1] Подробнее о формировании судебной практики по данному вопросу см.: Шилохвост О. Ю. Указ. соч. § 2. Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ в Жилищный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, в частности предусмотрен новый вид договора — договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования. Вопрос о возможности применения к такому договору судебной практики по договору социального найма остается открытым.

[2] Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 30 окт. 2012 г. №8714/12.

[3] Решение Верховного Суда Рос. Федерации от 8 июня 2012 г. № АКПИ12-604.

Вопрос о расчетах за поставляемые ресурсоснабжающими организациями коммунальные ресурсы с исполнителями коммунальных услуг решается еще на стадии заключения договоров. В дополнение к Постановлениям Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2012 г. № 124 и от 6 мая 2011 г. № 354, где есть нормы, регулирующие порядок расчетов за коммунальные ресурсы, Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 28 марта 2012 г. № 253, которым утверждены требования к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг (Требования к осуществлению расчетов за ресурсы). Данным документом более подробно регулируется порядок расчетов с ресурсоснабжающими организациями. Документ не применяется к случаям, когда в соответствии с нормами Жилищного кодекса Российской Федерации плата за коммунальные услуги вносится непосредственно ресурсоснабжающей организации (п. 2 Требований к осуществлению расчетов за ресурсы).

Требования к осуществлению расчетов за ресурсы, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 253, вступили в силу одновременно с Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354, т. е. с 1 сентября 2012 г. (подп. «а» п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 253).

В 2013 году увеличилось число споров между ресурсоснабжающими и управляющими организациями по взысканию долга за фактически поставленные коммунальные ресурсы по водоснабжению и водоотведению в дома, не оборудованные коллективными (общедомовыми) приборами учета.

Согласно Правилам заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями в таких случаях объем коммунальной услуги должен определяться по показаниям индивидуальных приборов учета в жилых помещениях (при установке в жилых помещениях) и нормативов соответствующей коммунальной услуги (при отсутствии индивидуальных приборов учета).

Вместе с тем до вступления в силу Правил заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями (7 марта 2012 г.) объем коммунального ресурса, предоставляемого по договору ресурсоснабжения в многоквартирный дом, не оборудованный коллективным (общедомовым) прибором учета, определялся по формуле согласно Приложению № 2 к Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям.

Таким образом, с утверждением Правительством Российской Федерации Правил заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями изменился порядок определения объемов поставляемого в многоквартирный дом коммунального ресурса и сложившаяся ранее арбитражная практика не в полной мере применима к спорам о расчетах (к расчетам после 7 марта 2012 г.).

В частности, при рассмотрении споров арбитражные суды в целях установления истины по спорам требуют от управляющих организаций представить доказательства приемки индивидуальных приборов учета в установленном законодательстве порядке, а также участия ресурсоснабжающих организаций в снятии показаний индивидуальных приборов учета.

Коллегия Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Определении от 26 декабря 2013 г. № ВАС-15259/13 по спору о взыскании долга управляющей организации перед ресурсоснабжающей организацией за коммунальные ресурсы, проведя анализ законодательных актов, отметила, что законодательством не регламентирован порядок принятия в эксплуатацию индивидуальных приборов учета, установленных в жилых помещениях многоквартирных жилых домов. Остается не вполне ясным и вопрос о проверке достоверности показаний приборов, представляемых управляющей организацией, так как ресурсоснабжающим организациям запрещено требовать от нее предоставления документов, не предусмотренных Правилами заключения договоров с ресурсоснабжающими организациями (п. 8). Также было отмечено, что при рассмотрении подобных споров затрагиваются вопросы расчетов граждан с управляющей организацией и, соответственно, права и законные интересы населения.

Коллегия Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в целях установления единообразия в применении и толковании норм права приняла решение о передаче спора на рассмотрение Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 25 февраля 2014 г. № 15259/13 изложил рекомендации относительно порядка применения норм права в подобных ситуациях.

Судебная практика показывает, что органы прокуратуры принимают меры к повышению платежной дисциплины исполнителей услуг.

Так, по результатам проведенной Переславской межрайонной прокуратурой проверки соблюдения жилищного, санитарно-эпидемиологического законодательства, законодательства о теплоснабжении генеральному директору ООО <…> М. Н. направлено предостережение от 17 мая 2012 г. о недопустимо-

сти нарушений закона. В предостережении указано, что неполное перечисление денежных средств, поступивших от населения по оплате за отопление и горячее водоснабжение, в пользу ресурсоснабжающих организаций приведет к нарушению требований Жилищного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354. Жалоба исполнителя услуг о признании недействительным предостережения Переславского межрайонного прокурора о недопустимости нарушения закона была судом отклонена[1].

Ресурсоснабжающие организации в целях возмещения убытков от неоплаты или неполной оплаты ресурсов исполнителями коммунальных услуг вправе взыскать с них не только убытки, но и законную неустойку за просрочку оплаты в порядке ст. 395 ГК РФ, как за неосновательное пользование чужими денежными средствами. При доказанности факта и объема допущенного нарушения суды в подавляющем большинстве случаев взыскивают убытки и неустойку[2].

При взыскании убытков суды не принимают во внимание то обстоятельство, что население, являющееся конечным потребителем коммунального ресурса, имеет задолженность перед ответчиком. Отсутствие у граждан необходимых денежных средств не может служить основанием для освобождения исполнителя услуг от обязанности перед ресурсоснабжающими организациями. Исполнитель коммунальных услуг вправе обратиться к гражданам с исками о взыскании задолженности за несвоевременную оплату оказываемых услуг[3].

Вместе с тем наличие разногласий между сторонами по количеству и качеству поставленного за расчетный период коммунального ресурса освобождает исполнителя коммунальных услуг от

---

[1] Апелляционное определение Ярославского областного суда от 6 сент. 2012 г. по делу № 33-4693/2012.

[2] См., напр., постановления Десятого арбитражного апелляционного суда от 24 дек. 2012 г. по делу № А41-31653/12, от 25 янв. 2013 г. по делу № А41-31654/12, от 13 марта 2013 г. по делу № А41-29861/12, от 20 марта 2013 г. по делу № А41-36723/12, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 дек. 2012 г. по делу № А12-17433/2012, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 марта 2013 г. по делу № А26-6137/2012, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 марта 2013 г. по делу № 17АП-796/2013-ГК.

[3] Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 дек. 2012 г. по делу № А12-17433/2012, постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 24 дек. 2012 г. по делу № А41-31653/12, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 марта 2013 г. по делу № А26-6137/2012.

обязательств по оплате до момента урегулирования данных разногласий. В период урегулирования неоплаченная сумма не может считаться просроченной. При этом сумма может считаться просроченной по оплате по истечении пяти банковских дней с момента урегулирования сторонами разногласий[1].

Относительно предельного размера неустойки, которая может быть взыскана с исполнителя коммунальных услуг, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в одном из своих решений разъяснил, что к исполнителю коммунальных услуг не может быть применена ответственность за несвоевременную и (или) неполную оплату приобретаемых у ресурсоснабжающей организации коммунальных ресурсов в виде пеней в размере, большем чем одна трехсотая ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на момент оплаты, как это установлено в ч. 14 ст. 155 ЖК РФ для граждан-потребителей коммунальных услуг[2].

С 1 марта 2013 г. вступили в силу Правила предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1468.

Данное Постановление принято в соответствии с ч. 5 ст. 165 ЖК РФ и направлено на решение существующей проблемы, когда граждане не имеют возможности получить сведения о стоимости (ее расчете) и качестве услуг, предоставляемых организациями, управляющими общим имуществом собственников помещений в многоквартирных домах, и вынуждены оплачивать ничем не обоснованные суммы, указанные в квитанциях на их оплату.

Ресурсоснабжающие организации, управляющие организации, ТСЖ, ЖК, ЖСК и иные специализированные потребительские кооперативы, предоставляющие коммунальные услуги собственникам и (или) пользователям помещений в многоквартирном доме, и иные лица, осуществляющие поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающие коммунальные услуги, обязаны представлять местным властям *электронные паспорта* на каждый дом (в том числе много-

[1] Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 марта 2013 г. по делу № 17АП-796/2013-ГК.

[2] Постановление Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 24 июля 2012 г. № 3993/12.

квартирный). Данное требование должно благоприятно и, главное, продуктивно повлиять на дальнейшую деятельность вышеперечисленных организаций. Во-первых, каждый дом получит максимальное внимание со стороны обслуживающих организаций, так как необходимо будет привести в порядок, если это еще не было сделано, всю техническую и кадастровую документацию. Во-вторых, данный процесс должен упорядочить электронно-информационную базу всех домов по районам.

Форма электронного паспорта многоквартирного дома, форма электронного паспорта жилого дома, форма электронного документа о состоянии расположенных на территориях муниципальных образований объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры и порядок заполнения указанных документов утверждены Приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству[1] от 8 апреля 2013 г. № 113/ГС (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 15 июля 2013 г. № 29056). Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству Приказом от 8 апреля 2013 г. № 112/ГС также утвердило Методические рекомендации по разработке органами местного самоуправления регламентов информационного взаимодействия лиц, осуществляющих поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающих коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, при предоставлении информации.

Законодателем был принят Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ, в соответствии с которым формируется единая федеральная централизованная информационная система, призванная создать основы обеспечения граждан, органы государственной власти и местного самоуправления, организации информацией о жилищно-коммунальном хозяйстве. Законом предусмотрена обязанность лиц, осуществляющих поставку ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома, размещать в централизованной информационной системе информацию, перечисленную в данном Федеральном законе.

[1] Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству преобразовано в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. См.: О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 18 нояб. 2013 г. № 1038 с изм. и доп.

Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах» от 28 декабря 2012 г. № 1468 и Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ должны обеспечить «прозрачность» в отношениях, возникающих в сфере ЖКХ, усилить государственный, муниципальный, общественный контроль за поставщиками коммунальных ресурсов.

1.4. Проблемы расселения и ликвидации (реконструкции) аварийного и ветхого жилья

Аварийность и ветхость жилья связаны со снижением качества такого жилья, вплоть до невозможности проживания в нем. Основания и порядок признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции устанавливаются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Жилищного кодекса Российской Федерации Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 утверждено Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции (Положение о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным). Следует отметить, что нормы данного Положения неоднократно оспаривались в суде по заявлениям граждан, считающих, что они не во всех случаях позволяют реализовать процедуру признания жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным по инициативе граждан.

Непригодными для проживания признаются жилые помещения, в которых выявлены вредные факторы среды обитания человека, не позволяющие обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан, а также жилые помещения, расположенные в признанных аварийными домах.

Многоквартирный дом может быть признан аварийным и подлежащим сносу или реконструкции по следующим основаниям:

ухудшение в связи с физическим износом в процессе эксплуатации здания в целом или отдельными его частями эксплуатаци-

онных характеристик, приводящее к снижению до недопустимого уровня надежности здания, прочности и устойчивости строительных конструкций и оснований;

исчерпание несущей способности и опасность обрушения полносборных, кирпичных и каменных домов, а также деревянных домов и домов из местных материалов, имеющих деформации фундаментов, стен, несущих конструкций и значительную степень биологического повреждения элементов деревянных конструкций;

расположение в опасных зонах схода оползней, селевых потоков, снежных лавин и паводковых затоплений, а также зонах вероятных разрушений при техногенных авариях, если при помощи инженерных и проектных решений невозможно предотвратить их разрушение;

получение повреждения в результате взрыва, аварии, пожара, землетрясения, неравномерной просадки грунта, а также в результате других сложных геологических явлений.

Аварийность дома, возникшую в связи с его физическим износом в процессе эксплуатации, а также в силу непрочности конструкций домов из местных материалов и деревянных домов, можно рассматривать как ветхость таких домов.

Понятие ветхого жилья не упоминается в Положении о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным[1].

Определение понятия «ветхое состояние здания» содержится в Методическом пособии по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004, которое носит рекомендательный характер[2].

Ветхое состояние здания — состояние, при котором конструкции здания и здание в целом имеют износ: для каменных домов — свыше 70%, деревянных домов со стенами из местных материалов, а также мансард — свыше 65%, основные несущие конструкции сохраняют прочность, достаточную для обеспечения устойчивости здания, однако здание перестает удовлетворять заданным эксплуатационным требованиям.

Аварийное состояние здания — состояние здания, при котором более половины жилых помещений и основных несущих кон-

[1] Понятие «ветхое состояние жилья» применялось в Положении о порядке признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 552 (утратило силу).

[2] Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004. М., 2004.

струкций здания (стен, фундаментов) отнесены к категории аварийных и представляют опасность для жизни проживающих[1].

Таким образом, ветхое жилье (ветхое состояние здания) характеризуется высокой степенью износа его конструкций без опасности их обрушения, соответственно, не представляет опасности для жизни. Аварийное жилье имеет деформации и повреждения несущих конструкций, влекущие опасность для жизни граждан ввиду реальной возможности обрушения.

В процессе реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» признание многоквартирных домов подлежащими сносу или реконструкции с последующим их расселением постепенно приобретает плановый характер.

Анализ судебной практики и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства, регулирующего вопросы, связанные с аварийностью и ветхостью жилья, свидетельствует о том, что в основном нарушения в указанной сфере заключаются в ненадлежащем исполнении органами государственной власти (органами местного самоуправления) обязанностей, возложенных на них жилищным законодательством, на следующих этапах:

признание помещения (здания) аварийным;

расселение аварийного жилья (выселение и переселение граждан из признанного аварийным жилья)[2].

Признание жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции. Признание жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции на всей территории Российской Федерации регулируется Положением о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным. Действие данного Положения распространяется на находящиеся в эксплуатации жилые помещения независимо от формы собственности.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, предусматривающие порядок формирования межведомственных комиссий для оценки соответствия помещений и домов фе-

[1] Там же. Приложение № 6.

[2] Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 29 апр. 2014 г.

дерального, регионального, муниципального жилищного фонда требованиям, установленным Положением о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным (п. 7 данного Положения).

Проблемы возникают при решении вопроса о том, какого уровня межведомственная комиссия вправе рассмотреть заявление, связанное с оценкой помещений, принадлежность которых к тому или иному виду жилищного фонда не определена.

Распоряжением Правительства Российской Федерации в состав комплекса архитектурного ансамбля, состоящего из объектов, отнесенных к памятникам истории и культуры федерального значения, подлежащих последующей передаче религиозной организации, было включено жилое здание, ранее входившее в муниципальный жилищный фонд.

Поскольку данное жилое здание фактически находилось в аварийном состоянии, граждане обратились в муниципальную межведомственную комиссию с целью признания дома непригодным для проживания с последующим его расселением. Комиссия отказала в рассмотрении заявления в связи с тем, что распоряжение жилым зданием как объектом федеральной собственности, входящим в состав нежилого комплекса, было передано Федеральному агентству по управлению государственным имуществом (Росимуществу).

Прокурор в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) обратился в районный суд в интересах граждан с иском к территориальному управлению Росимущества. Суд своим решением признал помещения непригодными для проживания, а здание — аварийным.

Судебной коллегией по гражданским делам областного суда принятое районным судом решение было отменено по следующим основаниям:

принятие соответствующего решения отнесено к исключительной компетенции межведомственной комиссии, суд не вправе признать жилое помещение непригодным для проживания;

прокурором не указано в исковом заявлении обоснование невозможности предъявления иска самими гражданами.

Создание межведомственной комиссии оформляется актом в соответствии с нормами Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и требованиями, установленными актом уполномоченного органа власти о порядке формирования комиссии для оценки жилых помещений соответствующего жилищного фонда.

На практике возникают проблемы с обеспечением участия в деятельности межведомственной комиссии экспертов проектно-изыскательских организаций, в частности в связи с недостаточным количеством имеющих соответствующие разрешения организаций и аттестованных экспертов. Нередко состав привлекаемых экспертов проектно-изыскательских организаций определяется без учета причин и целей их привлечения, что приводит к поверх-

ностному обследованию помещений и, как следствие, вызывает жалобы недовольных заявителей.

Прокуратурой Красногвардейского района г. Санкт-Петербурга принесен протест на приказ районной администрации от 4 марта 2005 г. № 26-п «О создании районной межведомственной комиссии» (с изм. от 11 октября 2007 г. № 196-п), которым была утверждена районная межведомственная комиссия.

Состав межведомственной районной комиссии был сформирован с нарушением требований и ограничений, установленных п. 1.2 Положения о районной межведомственной комиссии, утвержденного Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 4 февраля 2005 г. № 112.

В числе нарушений п. 1.2 Положения о районной межведомственной комиссии, устанавливающего исчерпывающий перечень лиц, обязанных входить в состав комиссии, в приказе от 4 марта 2005 г. № 26-п были выявлены следующие:

вместо двух заместителей председателя районной межведомственной комиссии приказом был предусмотрен только один (не был включен начальник отдела благоустройства и районного хозяйства);

состав комиссии был приведен не в точном соответствии с перечнем участников, предусмотренным Положением о районной межведомственной комиссии;

в состав комиссии не был включен эксперт проектно-изыскательской организации.

Процедура проведения оценки соответствия помещения установленным в Положении о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным требованиям включает: прием и рассмотрение заявления и прилагаемых к нему обосновывающих документов; определение перечня дополнительных документов (заключения (акты) соответствующих органов государственного надзора (контроля), заключение проектно-изыскательской организации по результатам обследования элементов ограждающих и несущих конструкций жилого помещения), необходимых для принятия решения о признании жилого помещения соответствующим (не соответствующим) требованиям, установленным п. 44 Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным.

Межведомственная комиссия вправе принять соответствующее решение на основании заявления собственника помещения или заявления гражданина (нанимателя) либо на основании заключения органов государственного надзора (контроля) по вопросам, отнесенным к их компетенции (п. 42 Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным).

В отсутствие обращений уполномоченных лиц органы власти и сформированные ими межведомственные комиссии не принимают меры по признанию фактически находящихся в аварийном

состоянии зданий подлежащими сносу или аварийными, что приводит к их ненадлежащему содержанию.

При установлении фактов бездействия собственника государственного (муниципального) имущества либо органа государственного надзора (контроля), к компетенции которого отнесено обращение в межведомственную комиссию, органы прокуратуры вправе принять предусмотренные законом меры прокурорского реагирования, а также обратиться в суд с требованием о признании незаконным бездействия и об обязании уполномоченных органов совершить действия по осуществлению процедуры признания здания аварийным и подлежащим сносу либо реконструкции.

Подача прокурором иска в суд в интересах граждан возможна в предусмотренных ст. 45 ГПК РФ случаях, связанных с невозможностью личного обращения граждан за судебной защитой.

Для рассмотрения вопроса о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции представляются, в частности, следующие документы:

копии правоустанавливающих документов на жилое помещение, право на которое не зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

проект реконструкции нежилого помещения — в отношении нежилого помещения для признания его в дальнейшем жилым помещением;

заключение специализированной организации, проводившей обследование многоквартирного дома;

заявления, письма, жалобы граждан на неудовлетворительные условия проживания — по усмотрению заявителя.

Административная ответственность за отказ от передачи технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов управляющей организации одному из собственников помещений в многоквартирном доме и иным указанным в ст. 7.23.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) лицам, уклонение от передачи таких документов указанным лицам или нарушение срока и порядка их передачи введена с 16 мая 2014 г.[1.]

Не всегда комиссия определяет перечень дополнительных документов, если заявителем выступает орган государственного надзора (контроля). Последний представляет в комиссию свое заключение, и уже после его рассмотрения комиссия предлагает

[1] О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон Рос. Федерации от 5 мая 2014 г. № 121-ФЗ.

собственнику помещения представить документы, указанные в п. 45 Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным, причем дополнительно должно быть представлено заключение проектно-изыс-кательской организации по результатам обследования элементов ограждающих и несущих конструкций жилого помещения.

Нередко комиссия рассматривает поступившее заявление или заключение органа государственного надзора (контроля) и принимает решение (в виде заключения), указанное в п. 47 Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным, за пределами 30-дневного срока, исчисляемого с даты регистрации заявления.

Комиссия вправе назначить дополнительные обследования и испытания, результаты которых приобщаются к документам, ранее представленным на рассмотрение комиссии. В необходимых случаях назначаются экспертизы.

Заключением межведомственной комиссии, назначенной постановлением мэра города, по результатам обследования помещений дома была установлена возможность проведения капитального ремонта дома.

Удовлетворяя требования заявителей о признании этого заключения межведомственной комиссии незаконным, судебные инстанции исходили из того, что оно не соответствует требованиям действующего законодательства.

Согласно п. 43 Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным при оценке соответствия находящегося в эксплуатации помещения требованиям, установленным в данном Положении, проверяется его фактическое состояние.

Установив, что осмотр жилого дома проводился только визуально, без применения вообще каких-либо измерительных приборов и приспособлений, суд пришел к правильному выводу о нарушении процедуры проведения оценки соответствия помещения требованиям, установленным в п. 44 Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным. Также суд признал необоснованным вывод комиссии о возможности проведения капитального ремонта, поскольку он не подтверждался ни техническим заключением о целесообразности и стоимости ремонтных работ, ни каким-либо иным документом.

Администрации муниципальных образований незаконно отказывают в рассмотрении заявлений граждан о признании частных жилых помещений, находящихся на соответствующей территории, пригодными (непригодными) для проживания граждан, ссылаясь на то, что принятие решения по признанию частных домов пригодными (непригодными) для проживания является правом органа местного самоуправления, но не обязанностью, и на этом основании не делегируют межведомственной комиссии полномочия по оценке соответствия этих помещений требованиям, установленным в Положении о признании жилого помещения непри-

годным для проживания, многоквартирного дома аварийным (п. 8), и по принятию соответствующего решения.

Отказывая заявителю на основании п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ в принятии искового заявления в части требования о признании квартиры непригодной для проживания и не подлежащей восстановлению путем реконструкции или ремонта, судебные инстанции правомерно исходили из того, что решение соответствующего вопроса действующее законодательство относит к исключительной компетенции межведомственной комиссии, создаваемой в зависимости от принадлежности жилого дома к соответствующему жилищному фонду.

Решение межведомственной комиссии может быть оспорено в судебном порядке, но при этом должны быть учтены следующие обстоятельства, сформулированные по результатам обобщения судебной практики:

в связи с тем что принятие соответствующего решения отнесено к исключительной компетенции межведомственной комиссии, суд не вправе признать жилое помещение непригодным для проживания;

признав решение межведомственной комиссии незаконным, суд вправе возложить на нее обязанность в определенный срок провести оценку соответствия жилого помещения установленным требованиям, не предрешая ее существа.

При рассмотрении дел по заявлениям граждан об оспаривании заключений межведомственных комиссий суды руководствуются постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» от 10 февраля 2009 г. № 2.

Как показывает анализ судебной практики, чаще всего граждане обжалуют заключение межведомственной комиссии с целью признания его незаконным, возложения на комиссию обязанности составить заключение в соответствии с установленными законом требованиями.

При рассмотрении данной категории дел судами, в частности, проверяется, соблюден ли порядок принятия решения — кворум, порядок голосования, подсчета голосов, оформления принятого решения (пп. 47, 49, 50 Положения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным), вынесено ли решение компетентным составом межведомственной комиссии, включались ли в ее состав лица, указанные в Положении о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным (п. 7), — представители органов, уполномоченных на проведение государ-

ственного контроля и надзора в сфере санитарно-эпидемиологической, пожарной, промышленной, экологической и иной безопасности, защиты прав потребителей и благополучия человека, на проведение инвентаризации и регистрации объектов недвижимости, находящихся в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, в необходимых случаях представители органов архитектуры, градостроительства и соответствующих организаций, привлекался ли к работе комиссии собственник жилого помещения либо уполномоченное им лицо, а также эксперты проектно-изыскательских организаций[1].

Последствия вынесения судом решения о признании заключения межведомственной комиссии незаконным заключаются в том, что недействительное заключение рассматривается как акт, не имеющий юридической силы и не подлежащий применению. У принявшего незаконный акт органа возникает обязанность повторного рассмотрения относящегося к его компетенции вопроса и принятия по нему нового решения.

Деятельность органов власти и создаваемых ими межведомственных комиссий предполагает их взаимодействие и четкое разграничение компетенции по принятию решений и их оформлению в строгом соответствии с Положением о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным.

Орган исполнительной власти, орган местного самоуправления при издании соответствующего распоряжения на основании заключения межведомственной комиссии в обязательном порядке разрешает следующие вопросы:

о дальнейшем использовании помещения;

о сроках отселения физических и юридических лиц в случае признания дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции;

о проведении (непризнании необходимости проведения) ремонтно-восстановительных работ.

Расселение аварийного жилья. Порядок обеспечения жилищных прав собственников и нанимателей признанных непригодными для проживания жилых помещений зависит от того, *включен или не включен* в адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу.

---

[1] Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 29 апр. 2014 г.

Если многоквартирный дом, признанный аварийным и подлежащим сносу, не включен в адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, жилищные права собственника жилого помещения в таком доме обеспечиваются в порядке, предусмотренном ст. 32 ЖК РФ, т. е. путем выкупа изымаемого жилого помещения. Суд не вправе обязать органы государственной власти или органы местного самоуправления обеспечить собственника изымаемого жилого помещения в таком доме другим жилым помещением, поскольку из содержания ст. 32 ЖК РФ следует, что на орган государственной власти или орган местного самоуправления, принявший решение об изъятии жилого помещения, возлагается обязанность лишь по выплате выкупной цены изымаемого жилого помещения[1].

Выкупная цена изымаемых жилых помещений включает в себя рыночную стоимость помещения, убытки, причиненные собственнику его изъятием (в том числе упущенную выгоду), а также сумму компенсации за непроизведенный капитальный ремонт.

Собственник жилого помещения в признанном аварийным и подлежащим сносу многоквартирном доме, если такой дом включен в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, вправе требовать либо выплаты выкупной цены за изымаемое жилое помещение, либо предоставления другого благоустроенного жилого помещения на праве собственности[2]. Другое жилое помещение взамен изымаемого в таком случае может быть предоставлено собственнику только при наличии соответствующего соглашения, достигнутого с органом местного самоуправления, и только с зачетом его стоимости в выкупную цену (ч. 8 ст. 32 ЖК РФ).

По делам о выселении граждан из жилых помещений в аварийных домах, подлежащих сносу, суды при оценке степени благоустроенности предлагаемого для переселения жилого помещения руководствуются Положением о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным, а также нормативными актами органов местного самоуправления, которыми не могут быть снижены установленные Правительством Российской Федерации минимальные гарантии при предоставлении жилых помещений.

---

[1] Подп. «и» п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» от 2 июля 2009 г. № 14.

[2] Пункт 3 ст. 2, ст. 16 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ.

Предоставление гражданам помещений для проживания при переселении из аварийного и ветхого фонда, как правило, сопровождается многочисленными нарушениями, квалифицируемыми судами как *ухудшение жилищных условий граждан*[1].

Ухудшение жилищных условий граждан, переселяемых из жилых домов, подлежащих сносу, может быть допущено в связи с несоблюдением следующих требований к предоставляемому в порядке ст. 89 ЖК РФ помещению:

1) предоставляемое жилое помещение должно быть равнозначным по жилой площади ранее занимаемому;

2) равнозначным по жилой площади и площади вспомогательных помещений, составляющих общую площадь, ранее занимаемому помещению.

Площадь жилья, находящегося в собственности нанимателя или члена его семьи, не учитывается при определении площади жилого помещения, предоставляемого по договору социального найма в связи с выселением из аварийного жилья;

3) жилые помещения должны быть обособлены от вспомогательных, что определяет потребительские свойства предоставляемого помещения.

Предоставление гражданам в порядке ст. 89 ЖК РФ равнозначных по размеру общей площади жилых помещений не исключает обязанности органов местного самоуправления по предоставлению жилых помещений не только равнозначных по размеру жилой площади, но и не совмещенных со вспомогательными помещениями. Иное означало бы нарушение права каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное жилище, признаваемое Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах[2];

4) равнозначным по количеству комнат ранее занимаемому помещению.

Отменяя в части решение Бежицкого районного суда г. Брянска и определение Брянского областного суда с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что предоставление гражданам в порядке ст. 89 ЖК РФ равнозначных по общей площади жилых помещений в виде квартир предполагает равнозначность не только в соотношении жилой площади и площади вспомогательных помещений, составляющих общую площадь, вновь

[1] Егорова О. А., Беспалов Ю. Ф. Настольная книга судьи по жилищным делам : учебно-практическое пособие. М., 2013. 224 с.

[2] Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 21 июня 2011 г. № 67-В11-3.

предоставляемого и ранее занимаемого жилого помещения, но и равнозначность в количестве комнат по сравнению с ранее имевшимся[1];

5) предоставляемое жилое помещение должно по общему правилу находиться в границах того же населенного пункта, что и ранее занимаемое.

Рассматривая вопросы, связанные с таким предъявляемым законом требованием к предоставляемому в связи с выселением жилому помещению, как нахождение его в границах данного населенного пункта, следует отметить, что не все суды проводят различие между понятиями «границы населенного пункта» и «границы муниципального образования».

Под населенным пунктом понимается населенное место (поселение), первичная единица расселения людей в пределах одного застроенного земельного участка (город, поселок, поселок городского типа, село).

Понятие «населенный пункт» применительно к ст. 86 и ч. 1 ст. 89 ЖК РФ, регулирующим порядок предоставления благоустроенного жилого помещения по договору социального найма в связи со сносом дома, не является равнозначным понятиям «муниципальное образование», «городской округ» или «муниципальный район», в связи с чем следует признать правильной практику тех судов, которые отказывают в удовлетворении исков администраций муниципальных образований о выселении граждан из непригодных для проживания жилых помещений в такие жилые помещения, которые хотя и находятся в границах городского округа или муниципального района, но расположены за пределами населенного пункта, в котором находится ранее занимаемое помещение.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила в кассационном порядке определение судебной коллегии по гражданским делам областного суда, указав, что занимаемое ответчиками по договору социального найма жилое помещение в доме, признанном аварийным, расположено во внутренней черте города Благовещенска (городское поселение), тогда как предоставляемое жилое помещение находилось на территории, прилегающей к городскому поселению, — в селе Белогорье (сельское поселение), отстоящем от городской черты Благовещенска на 52 км, в связи с чем оно не отвечает такому необходимому в соответствии с ч. 1 ст. 89 ЖК РФ критерию, как нахождение в границах данного населенного пункта[2].

В судебной практике имеются примеры отказа в удовлетворении исковых требований о выселении граждан из жилых помещений, находящихся в жилых домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, если предлагаемые помещения не отвечали

[1] Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 9 февр. 2010 г. № 83-В09-11.
[2] Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 9 нояб. 2010 г. № 59-В10-14.

уровню благоустроенности жилых помещений применительно к условиям данного населенного пункта.

Например, городским судом было отказано в удовлетворении иска администрации муниципального образования к Т. и членам ее семьи о выселении из жилого помещения в связи с признанием его непригодным для проживания.

Проанализировав положение об определении уровня благоустройства жилищного фонда муниципального образования, в соответствии с которым жилищный фонд считается благоустроенным, если он оборудован в том числе центральным отоплением независимо от источника поступления тепла (от ТЭЦ, котельной, индивидуального котла заводского изготовления или котла, вмонтированного в отопительную печь), суд пришел к выводу, что жилое помещение, в которое истец просит переселить ответчиков, не является благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта ввиду отсутствия в квартире центрального отопления (имелось только печное), в связи с чем оно не соответствует требованиям, предъявляемым ст. 89 ЖК РФ.

В другом деле судом было отказано в удовлетворении исковых требований администрации муниципального образования о выселении Е. и членов ее семьи из признанного непригодным для проживания жилого помещения, оборудованного центральным отоплением, в жилое помещение с печным отоплением. При этом суд указал, что хотя предложенное для переселения жилое помещение с печным отоплением и является благоустроенным применительно к условиям конкретного населенного пункта, в котором уровень благоустройства центральным теплоснабжением муниципального жилищного фонда достигнут только в 24,74% жилых помещений, однако данное жилое помещение не отвечает компенсационному характеру предоставления жилья в порядке ст. 89 ЖК РФ и ухудшит условия проживания ответчиков.

При оценке потребительских свойств жилых помещений, предлагаемых для переселения граждан, помимо обстоятельств, перечисленных в ст. 89 ЖК РФ, необходимо учитывать и иные обстоятельства, свидетельствующие о равнозначности или неравнозначности предоставляемого конкретным лицам жилого помещения.

При рассмотрении дела судом установлено, что занимаемая ответчиками квартира расположена на первом этаже аварийного дома, а предложенная для выселения — на 17 этаже многоэтажного жилого дома.

Из выписки из амбулаторной карты одного из ответчиков следовало, что он является инвалидом второй группы с нарушением опорно-двигательного аппарата, нуждается в инвалидном кресле-коляске (с электроприводом), в связи с чем по состоянию здоровья ему рекомендовано проживание на нижних этажах многоквартирных домов.

Руководствуясь положениями ст. 89 ЖК РФ и законными интересами ответчика, являющегося инвалидом, суд апелляционной инстанции пришел к правильному выводу, что хотя предоставляемая ответчикам квартира по площади и количеству жилых комнат и соответствует нормам действующего законодательства, однако с учетом состояния здоровья ответчика выселение в нее может привести к ухудшению его жилищных условий по сравнению с предыдущими условиями проживания.

В другом деле, напротив, судом были отвергнуты выдвигавшиеся ответчиками возражения против переселения в угловую квартиру, расположенную на первом этаже, поскольку суду не было представлено доказательств того, что по состоянию здоровья этим лицам противопоказано проживание в такой квартире.

В качестве оснований для возражения против переселения в предлагаемое жилое помещение гражданами зачастую приводятся доводы о том, что, например, недостаточное количество в районе предлагаемого проживания детских образовательных учреждений или лечебных учреждений определенного профиля, отдаленность от центра населенного пункта, мест обучения или работы приведет к ухудшению жилищных условий. Как показывает анализ судебных постановлений, доводы такого характера правомерно не принимаются во внимание судами при рассмотрении дел данной категории.

Проблемным является вопрос о возможности принудительного переселения граждан из занимаемых в аварийном либо ветхом жилье помещений, считающих, что предложенные им варианты не соответствуют установленным жилищным законодательством нормам и требованиям.

Анализ судебной практики рассмотрения дел по искам администрации муниципальных образований о переселении собственников аварийного жилья в другие жилые помещения, предоставляемые им на праве собственности (о понуждении к заключению договора мены жилых помещений, о выселении с предоставлением другого жилого помещения), свидетельствует об отсутствии сложившейся единообразной правоприменительной практики.

Ряд судов полагает возможным удовлетворение исков о принудительном переселении собственников жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, и членов их семей в предлагаемые органами местного самоуправления жилые помещения, ссылаясь на равноценность и благоустроенность предлагаемого жилья.

Другие суды исходят из того, что предоставление собственнику непригодного для проживания жилого помещения другого жилого помещения на праве собственности возможно исключительно при наличии достигнутого об этом соглашения с органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о сносе дома.

При разрешении подобных споров, связанных с защитой жилищных прав граждан, суды руководствуются принципом неприкосновенности жилища и недопустимости произвольного лишения жилища, который является одним из основных принципов не

только конституционного, но и жилищного законодательства (ст. 25 Конституции Российской Федерации, ст.ст. 1, 3 ЖК РФ).

Принцип недопустимости произвольного лишения жилища предполагает, что никто не может быть выселен из жилого помещения или ограничен в праве пользования им, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Жилищным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами (ч. 4 ст. 3 ЖК РФ).

В связи с тем что в настоящее время ЖК РФ не предусматривает оснований для принудительного выселения граждан из помещений в аварийном и ветхом фонде, вопрос о таком переселении должен решаться путем переговоров.

При рассмотрении дел по искам о выселении граждан из занимаемых жилых помещений, заявленным по основаниям, предусмотренным ст.ст. 86, 87 ЖК РФ, необходимо проверять соблюдение установленного Положением о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным порядка признания жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Если при рассмотрении дела будет установлено, что помещение, в котором проживает гражданин, представляет опасность для жизни и здоровья по причине его аварийного состояния или по иным основаниям, то предоставление иного жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, взамен непригодного для проживания не может быть поставлено в зависимость от наличия плана и срока сноса дома.

Суд вправе обязать орган местного самоуправления предоставить гражданину другое благоустроенное жилье во внеочередном порядке, если жилье гражданина опасно для его жизни или здоровья из-за своего аварийного состояния или по другим причинам[1].

В судах рассматривается большое количество жалоб граждан на решения органов местного самоуправления в части определения сроков расселения многоквартирных жилых домов, признанных аварийными и подлежащими сносу, а также переноса уже установленных сроков.

В ситуации, когда дальнейшее проживание в аварийном жилом помещении, предоставленном по договору социального найма, создает угрозу для жизни и здоровья нанимателя и членов его се-

[1] Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 29 апр. 2014 г.

мьи, суд вправе обязать орган местного самоуправления предоставить указанным лицам другое благоустроенное жилое помещение во внеочередном порядке на основании ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, учитывая и то, что помещение, не соответствующее санитарным и техническим правилам и нормам, не может быть отнесено к категории жилых (ч. 2 ст. 15 ЖК РФ).

Например, районным судом был удовлетворен иск прокурора в интересах Т.

Суд установил, что многоквартирный дом, в котором проживает истец, признан аварийным и подлежащим сносу в декабре 2007 года. Срок расселения дома установлен органом местного самоуправления до 30 ноября 2008 г.

Однако уже на момент обследования в 2007 году состояние фундамента, стен, крыши и других конструктивных элементов здания оценивалось как недопустимое. Тем не менее сроки расселения неоднократно переносились, и в 2012 году расселение отложено до 31 декабря 2013 г.

По результатам экспертизы установлено, что на момент рассмотрения дела существует опасность обрушения чердачного перекрытия в жилые помещения. Возникла реальная угроза жизни и здоровью проживающих в доме граждан.

При таких обстоятельствах суд обоснованно признал незаконным постановление администрации о переносе сроков расселения и обязал предоставить Т. жилое помещение во внеочередном порядке.

Если проведение реконструкции признанных аварийными домов (восстановительных работ) технически невозможно или экономически нецелесообразно, такие дома подлежат сносу, при этом должны быть решены вопросы использования освободившихся земель.

На втором этапе реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» расселение аварийного и ветхого жилищного фонда включено в число других задач, связанных с развитием жилищного строительства и повышением качества жилищно-коммунальных услуг[1].

В основу новой концепции расселения аварийного и ветхого жилищного фонда в Российской Федерации положен комплексный подход к решению этой проблемы, предусматривающий включение в соответствующие программы обязательного выделения денежных средств на финансирование строительства жилья для переселения граждан из аварийного жилья и ликвидации ветхого фонда.

Механизм реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» был определен в федеральной целевой программе «Жилище» на

[1] О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг : указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 600.

2011—2015 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050, в виде:

паспортизированных подпрограмм;

мероприятий по их финансированию (формы, источники и объем софинансирования ежегодно устанавливаются органами власти).

Основными направлениями, по которым идет реализация данных подпрограмм, являются следующие:

формирование реестра ветхих и аварийных жилых домов и помещений с указанием проживающих лиц и количества семей;

разработка схем и механизмов привлечения бюджетных и внебюджетных ресурсов;

плановое переселение жильцов и ликвидация и (или) реконструкция ветхого и аварийного жилищного фонда, непригодного для проживания.

Разработка и оценка результатов реализации мероприятий региональных (муниципальных) программ, направленных на достижение значений целевых показателей[1], которые устанавливаются на каждый год реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2011—2015 годы[2].

Предоставление федеральных средств бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство жилых помещений с целью переселения граждан из аварийного жилищного фонда осуществляется в соответствии с нормами Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ, надзор за реализацией которого, осуществляется органами прокуратуры.

Закон предусматривает выделение средств Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства при условии обязательной разработки соответствующих региональных адресных программ по строительству нового жилья, предназначенного для переселения граждан из аварийного или ветхого жилья, либо по реконструкции аварийного и ветхого фонда.

Субъектом Российской Федерации в региональной программе должны быть утверждены следующие нормативные показатели:

годовой объем ввода жилья, млн кв. м;

доля ввода жилья по стандартам эконом-класса, %;

---

[1] Определены Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» от 7 мая 2012 г. № 600.

[2] Методические рекомендации по разработке региональных программ развития жилищного строительства : утв. приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 22 мая 2013 г. № 180/ГС.

доля ввода малоэтажного жилья, %;

объем ввода жилья для расселения аварийного и ветхого жилищного фонда, млн кв. м.

По результатам реализации программы в Министерство регионального развития Российской Федерации должны быть представлены в числе прочих следующие отчетные данные:

объем расселенного аварийного и ветхого жилого фонда, млн кв. м;

количество человек, переселенных из аварийного и ветхого жилищного фонда, тыс. чел.

Анализ материалов практики прокурорского надзора свидетельствует о том, что участниками программ допускаются многочисленные нарушения требований Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», в частности следующие.

Адресные программы по использованию средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства имеют низкое качество, не содержат всех предусмотренных нормативных контрольных и отчетных показателей, предусмотренных действующим законодательством.

Наряду с этим распространены случаи длительного невключения аварийных жилых домов в адресные программы, необоснованных отказов гражданам в предоставлении жилья.

Например, лишь на основании решения суда, вынесенного по иску прокурора г. Шахты Ростовской области, администрацией муниципалитета приняты меры по расселению неблагоустроенного 13-квартирного дома барачного типа, имевшего высокий уровень износа.

В адресных программах нередко не установлены сроки расселения аварийного и ветхого жилья, не определена перспектива использования расселяемых домов (порядок и сроки ликвидации и (или) реконструкции аварийного жилья).

Не формируются реестры ветхих и аварийных жилых домов (с указанием проживающих в них лиц, количества собственников жилых помещений, наличия очередников, вида собственности, статуса здания, оснований признания жилья аварийным).

Органы власти не исполняют свои обязанности, связанные с вводом в эксплуатацию жилья, предназначенного для расселения аварийного и ветхого жилья, нередко используют его не по назначению.

Например, в Кильмезском районе Кировской области прокуратурой было установлено, что одноэтажный двухквартирный жилой дом, построенный в рамках программы, использовался администрацией поселения без разрешения

на ввод его в эксплуатацию, чем были поставлены под угрозу жизнь и здоровье людей, в нем проживающих.

Продолжают иметь место случаи приемки должностными лицами выполненных подрядчиками работ и ввода в эксплуатацию жилых домов, которые фактически непригодны для проживания.

Например, заместителем начальника департамента развития муниципальных образований Вологодской области К. были признаны отвечающими установленным требованиям жилые помещения, построенные ООО «Застройщик» для переселения жителей аварийных домов. Вместе с тем, как было установлено прокурорской проверкой, в ряде квартир комнаты не имели окон, единственные жилые комнаты составляли от 3,28 до 6,25 кв. м. Кроме того, жилые помещения были приобретены по цене, почти на 40% превышающей реальную стоимость жилья. В отношении указанного должностного лица было возбуждено уголовное дело.

Распространены факты хищений в сфере ЖКХ, оплаты фактически не выполненных работ либо их двойной оплаты; несоответствия объемов и стоимости выполненных работ указанным в контрактах, проектной документации, актах приемки выполненных работ; факты отсутствия должного контроля за качеством и сроками выполнения подрядными организациями работ по капитальному ремонту и реконструкции аварийных домов.

Условия разрабатываемых администрациями инвестиционных проектов на реконструкцию (капитальный ремонт) аварийных зданий и порядок их заключения (на конкурсной основе) не соответствуют требованиям инвестиционного и антимонопольного законодательства. Как следствие, подрядчики нарушают сроки и качество выполнения строительных работ либо используют средства, предоставленные Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, не по целевому назначению.

Наиболее результативными были проверки эффективности использования финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, проведенные органами прокуратуры совместно с МВД России, Следственным комитетом Российской Федерации и Федеральной службой по финансовому мониторингу во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 17 марта 2011 г. № Пр-701. Анализ докладных записок, представленных во исполнение писем Генеральной прокуратуры Российской Федерации, свидетельствует об активной деятельности прокуроров по обеспечению законности в указанной сфере[1].

[1] Об исполнении поручения Президента Российской Федерации о проведении проверки эффективности использования финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства : письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 17 авг. 2012 г. № 73/ 1-489-2011.

Проведенными проверками не установлено случаев принятия уполномоченными органами эффективных мер по возврату средств Фонда, использованных не по целевому назначению[1].

Ранее было уже отмечено, что действующее законодательство не устанавливает императивного требования по расселению граждан, проживающих в жилищном фонде с высоким уровнем износа, т. е. ветхом жилье, официально не признанном непригодным для проживания.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации указывалось на необходимость разработки и включения в адресные программы эффективных мероприятий по плановой ликвидации ветхого жилья с целью уменьшения объема ветхого жилищного фонда. Целью этих мероприятий является не только улучшение условий проживания граждан, но также пресечение необоснованного возложения на граждан бремени расходов по содержанию изношенной коммунальной инфраструктуры, а также ненадлежащего обслуживания жилищного фонда и некачественного предоставления услуг потребителям[2].

Финансирование мероприятий по переселению граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, и (или) жилищного фонда с высоким уровнем износа предусмотрено Правилами предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по переселению граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, и (или) жилищного фонда с высоким уровнем износа, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июня 2007 г. № 344.

Предоставление в 2013—2017 годах финансовой поддержки субъектам Российской Федерации за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, сформированных за счет субсидий, на переселение граждан из аварийного жилищного фонда осуществляется при наличии утвержденного высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации плана мероприятий по переселению до 1 сентября 2017 г. граждан из всего аварийного жилищного фонда, расположенного на территории субъекта Российской Федерации,

---

[1] Правила возврата финансовой поддержки, предоставленной за счет средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2009 г. № 1134.

[2] Решение оперативного совещания при Генеральном прокуроре Российской Федерации по вопросам совершенствования практики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Северо-Западном федеральном округе от 27 ноября 2012 г. (г. Калининград).

предусматривающего необходимые источники финансирования этих мероприятий за счет средств Фонда, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) средств бюджетов муниципальных образований, претендующих на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда и (или) внебюджетных средств, при условии, что указанный план мероприятий подтверждает возможность фактического исполнения субъектом Российской Федерации обязательства, предусмотренного п. 9.10 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»[1].

Органам прокуратуры следует использовать комплексный подход по своевременному выявлению и пресечению нарушений законодательства в сфере расселения и ликвидации (реконструкции) аварийного и ветхого жилья мерами прокурорского реагирования.

1.5. Некоторые проблемы правового регулирования и осуществления государственного контроля и надзора в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Органы государственной власти Российской Федерации предпринимают попытки усиления контрольно-надзорной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Необходимость ужесточения государственного жилищного надзора и изменение порядка его осуществления явились причиной внесения изменений и дополнений в Жилищный кодекс Российской Федерации Федеральными законами от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ, от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ, от 25 декабря 2012 г. № 271-ФЗ, которыми были созданы новые институты — государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль. Не все новеллы ЖК РФ последовательны и логично вписываются в систему уже существующего законодательства.

Часть 1 ст. 20 ЖК РФ определяет предмет государственного жилищного надзора следующим образом: предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами установленных в соответствии с жилищным законодательством, зако-

[1] О порядке предоставления в 2013—2017 годах субсидий в виде имущественных взносов Российской Федерации в государственную корпорацию — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и об особенностях предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 февр. 2013 г. № 147.

нодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований:

к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности;

к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах;

к формированию фондов капитального ремонта;

к созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, специализированных некоммерческих организаций, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;

энергетической эффективности и оснащенности помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов;

к предоставлению жилых помещений в домах социального использования.

Следует отметить, что некоторыми из названных контрольных полномочий наделены и другие органы. Так, согласно ст. 2 ЖК РФ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе обеспечивают контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда (п. 6); ст. 12 ЖК РФ относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 17); ст. 13 ЖК РФ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений относит осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (п. 8). Названные органы не являются органами государственного жилищного надзора.

Нельзя забывать и о некоторых аналогичных надзорных функциях в сфере ЖКХ, которые осуществляет Федеральная служба

по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), руководитель которой пытался разобраться в разграничении полномочий его ведомства и государственного жилищного надзора. В частности, в письме Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека «О реализации в области жилищных правоотношений функций Роспотребнадзора в установленной сфере деятельности» от 13 сентября 2011 г. № 01/11702-1-32 отмечено, что «такой вопрос полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений, как осуществление контроля за соответствием жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации установленным санитарным правилам, вполне определенно является предметом федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а не регионального государственного жилищного надзора.

Кроме того, поскольку граждане как участники жилищных отношений (ч. 2 ст. 4 ЖК РФ) применительно к объекту жилищных прав — жилому помещению (ст. 15 ЖК РФ) помимо прочего вступают в правоотношения, связанные с приобретением и использованием для потребительских целей соответствующих услуг (пп. 10 и 11 ч. 1 ст. 4 ЖК РФ), то обеспечение защиты их прав как потребителей коммунальных услуг и услуг, касающихся обслуживания жилищного фонда (п. 5 ст. 2 ЖК РФ), с учетом взаимосвязанных положений ст. 8, п. 18 ст. 12 ЖК РФ и ст. 40 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 “О защите прав потребителей” будет и должно осуществляться в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей»[1].

Наконец, прокуратура Российской Федерации как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, осуществляет в том числе: надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федераль-

[1] См. также: Об отдельных актуальных аспектах нормативно-правового регулирования жилищных отношений и функциях Роспотребнадзора в сфере ЖКХ : письмо Федер. службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 14 нояб. 2012 г. № 01/12810-12-23.

ными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1992 г. № 2202-1).

Таким образом, в настоящее время существует несколько видов органов, которые осуществляют контроль и надзор в сфере ЖКХ, при этом границы их полномочий четко не установлены и взаимоотношения этих органов по контролю и надзору не определены[1].

Законодатель непоследователен и в регламентации порядка осуществления государственного жилищного надзора[2]. С одной стороны, в ч. 2 ст. 20 ЖК РФ прописана норма, согласно которой государственный жилищный надзор осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В то же время п. 16.1 ст. 12 ЖК РФ установление порядка осуществления государственного жилищного надзора относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Федеральным законом «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ были уточнены некоторые вопросы осуществления государственного жилищного надзора, касающиеся, в частности, оснований и порядка проведения проверок юридических лиц, региональных операторов.

Для осуществления государственного жилищного надзора в силу требований Жилищного кодекса Российской Федерации необходимо принятие ряда нормативных правовых актов. Некоторые были приняты и введены в действие во второй половине 2013 года. Постановлением Правительства Российской Федерации «О государственном жилищном надзоре» от 11 июня 2013 г. № 493 утверждено Положение о государственном жилищном

[1] Шешко Г. К вопросу об обоснованности и целесообразности изменений, внесенных в Жилищный кодекс РФ Федеральными законами от 04.06.2011 № 123-ФЗ и от 18.07.2011 № 242-ФЗ // Жилищное право. 2011. № 10. С. 5—15.

[2] Гордеев Д. П. Правовое совершенствование основ государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2012. № 11, ч. 1. С. 17—24.

надзоре. В нем определены задачи государственного жилищного надзора; способы и порядок осуществления государственного жилищного надзора; полномочия государственного жилищного инспектора при осуществлении государственного жилищного надзора; предмет проверок и оценка их результатов.

Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 23 августа 2013 г. № 360 утверждены методические рекомендации по разработке порядка осуществления государственного жилищного надзора в субъектах Российской Федерации, в том числе порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный жилищный надзор, и административных регламентов исполнения функций по государственному жилищному надзору и муниципальному жилищному контролю. Помимо рекомендаций по разработке порядка осуществления государственного жилищного надзора в субъектах Российской Федерации названный нормативный правовой акт содержит рекомендации по разработке административных регламентов исполнения функций по государственному жилищному надзору и муниципальному жилищному контролю.

Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны принять нормативные правовые акты, детально регламентирующие порядок осуществления государственного жилищного надзора. Правительство Санкт-Петербурга Постановлением от 10 октября 2013 г. № 776 утвердило Порядок осуществления регионального государственного жилищного надзора на территории Санкт-Петербурга. Согласно этому документу региональный государственный жилищный надзор осуществляется Государственной жилищной инспекцией Санкт-Петербурга, действующей в соответствии с установленным Порядком с учетом требований, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации «О государственном жилищном надзоре» от 11 июня 2013 г. № 493. При этом следовало бы признать утратившим силу подп. 9-6 п. 2 ст. 4 Закона Санкт-Петербурга «О жилищной политике Санкт-Петербурга» от 5 мая 2006 г. № 221-32, в соответствии с которым региональный государственный жилищный надзор осуществляет Правительство Санкт-Петербурга.

В субъектах Российской Федерации должны быть приняты законы, регламентирующие порядок взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный жилищный надзор (п. 2.2 ч. 2 ст. 20 ЖК РФ). В Санкт-Петербурге, например,

такой закон до сих пор не принят. Не разработаны в Санкт-Петербурге и административные регламенты исполнения функций по государственному жилищному надзору.

Краткий анализ некоторых проблем государственного жилищного надзора позволяет сделать вывод о том, что его эффективному осуществлению препятствует то, что нормы различных нормативных правовых актов до настоящего времени не приведены в полное соответствие друг с другом.

Раздел 2

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Необходимость эффективного осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина в сфере жилищно-коммунального хозяйства определяется важностью надлежащего функционирования ЖКХ[1] для страны и общества в целом как непременного условия обеспечения жизнедеятельности населения. В настоящее время с сожалением приходится констатировать, что к наиболее значимым факторам, характеризующим деятельность жилищно-коммунального комплекса, относятся низкий уровень соблюдения законов в сочетании со сложной совокупностью производственных и управляющих структур, многочисленность законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих правовые отношения в названной сфере. Поскольку проблемы в сфере ЖКХ носят комплексный характер, то и деятельность прокурора должна быть комплексной.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере ЖКХ является составной частью надзора за исполнением законов и законностью правовых актов. Важную составляющую представляет собой надзор за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина в данной сфере. Именно это в первую очередь обуславливает подходы к определению задач, предмета и полномочий прокурора при осуществлении надзора.

К числу основных задач прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и законных интересов личности в сфере жилищно-коммунального комплекса относятся:

защита жилищных прав граждан в части содержания и ремонта жилых помещений, своевременного предоставления качественных коммунальных услуг, обоснованности установления

[1] О подходах к определению понятий, связанных с осуществлением деятельности в сфере ЖКХ, см. подраздел 1.1 настоящего пособия.

размера оплаты за жилое помещение, принятие мер по возмещению вреда, причиненного в связи с ненадлежащим оказанием услуг в жилищной сфере;

защита интересов общества и государства в части содержания жилищного фонда, осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан в жилищной сфере, предоставления своевременных, качественных услуг в сфере ЖКХ, обоснованности тарифов, ставок платы за жилое помещение;

обеспечение средствами прокурорского надзора законности правовых актов, принимаемых (издаваемых) в жилищно-коммунальной сфере поднадзорными органами и должностными лицами;

обеспечение эффективной и законной деятельности органов, осуществляющих контроль в жилищно-коммунальной сфере;

своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства в сфере ЖКХ, принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного вреда и восстановлению нарушенных прав.

В соответствии со ст.ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ***предметом прокурорского надзора в сфере ЖКХ*** является:

соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Исходя из сформулированных задач и предмета надзора, следует отметить, что деятельность прокуратуры в данном направлении является достаточно сложной и многоаспектной. В силу этого представляется необходимым и целесообразным выделить следующие ***составляющие надзорной деятельности прокуратуры в сфере ЖКХ:***

надзор за соблюдением жилищных прав граждан — права на жилое помещение, отвечающее требованиям федеральных стандартов качества, на получение качественных, своевременных услуг в сфере ЖКХ, на определение в соответствии с законом размера оплаты за жилое помещение, на установленную законом компенсацию расходов на оплату жилья и коммунальных услуг;

надзор за исполнением законов в сфере ЖКХ при осуществлении деятельности по содержанию и ремонту жилищного фонда, благоустройству территории, предоставлению услуг, таких как холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления), иных услуг, предоставляемых с целью обеспечения социально-бытовых потребностей граждан (содержание и ремонт сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры);

надзор за законностью правовых актов в сфере ЖКХ;

надзор за своевременностью, полнотой, обоснованностью и законностью действий органов, выполняющих контрольные функции в сфере ЖКХ.

Определенная специфика осуществления надзора в сфере ЖКХ обусловлена тем, что в обеспечении надлежащего уровня функционирования жилищно-коммунального комплекса существенную роль играют различные контролирующие органы. Важно, чтобы работники прокуратуры в своей деятельности не подменяли контролирующие органы, но использовали их и результаты их деятельности для повышения эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере[1].

Контроль и надзор в сфере ЖКХ осуществляют следующие органы:

Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы (контроль за соответствием федеральному законодательству правовых актов);

[1] Наиболее актуальные проблемы правового регулирования рассматриваются в подразделе 1.1 настоящего пособия.

Управление технического надзора Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и его территориальные органы;

Федеральная служба по тарифам и ее территориальные органы;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы;

Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы.

Кроме того, отдельными контрольными функциями наделены органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Следует особо выделить органы государственного жилищного надзора как органы, созданные с целью осуществления от имени государства надзора за соблюдением требований жилищного законодательства. Предметом проверок, проводимых органами жилищного надзора, является соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами:

а) обязательных требований к:

жилым помещениям, их использованию и содержанию;

содержанию общего имущества в многоквартирном доме;

порядку перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое помещение;

порядку признания помещений жилыми, жилых помещений непригодными для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47;

учету жилищного фонда;

порядку переустройства и перепланировки жилых помещений;

определению состава, содержанию и использованию общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме;

управлению многоквартирными домами;

выполнению лицами, осуществляющими управление многоквартирными домами (в том числе управляющими организациями, товариществами собственников жилья, жилищными, жилищно-строительными и иными специализированными потребительскими кооперативами, осуществляющими управление многоквартирными домами, а также юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по выполнению услуг по содержанию и (или) работ по ремонту об-

щего имущества в многоквартирном доме, при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений в таком доме), услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации;

установлению размера платы за содержание и ремонт жилого помещения;

раскрытию информации в соответствии со Стандартом раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731;

созданию и деятельности товарищества собственников жилья либо жилищного, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива, соблюдению прав и обязанностей их членов;

предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах;

созданию и деятельности советов многоквартирных домов;

определению размера и внесению платы за коммунальные услуги;

обеспечению энергетической эффективности многоквартирных домов и жилых домов, их оснащению приборами учета используемых энергетических ресурсов и эксплуатации таких приборов;

деятельности специализированных некоммерческих организаций, которые осуществляют деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, а также требований энергетической эффективности и оснащенности помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов, по финансированию капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах;

порядку и условиям заключения договоров управления многоквартирными домами и иных договоров, обеспечивающих управление многоквартирным домом, в том числе содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, договоров, содержащих условия предоставления коммунальных услуг, и договоров об использовании общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме;

формированию фондов капитального ремонта;

б) других обязательных требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, установленных жилищным законодательством и законода-

тельством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности[1].

Пределы прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав человека и гражданина в сфере ЖКХ обусловлены ограничениями, установленными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов прокуратура не подменяет иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Исходя из задач, предмета и пределов надзора прокурор, не подменяя органы, осуществляющие контрольные функции в сфере ЖКХ, должен постоянно осуществлять надзор за исполнением законов в их деятельности и законностью правовых актов, обеспечивая тем самым эффективность и законность контроля в сфере ЖКХ.

Следует обратить внимание на важную особенность организации и осуществления прокурорского надзора в сфере ЖКХ, которая заключается в том, что надзорная деятельность в данной сфере затрагивает и иные составляющие прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, и прежде всего такие, как:

надзор за исполнением законов о защите прав потребителей — в части предоставления коммунальных услуг надлежащего качества;

надзор за исполнением бюджетного законодательства — в части финансирования и использования бюджетных средств в сфере ЖКХ;

надзор за исполнением антимонопольного законодательства — в части установления тарифов на услуги в сфере ЖКХ предприятий-монополистов.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в общем виде определены ст.ст. 22—25, 26—28, а также ст.ст. 5—7, 9, 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Применительно к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов в сфере ЖКХ указанные полномочия существенной специфики не имеют, поэтому в дополнительных пояснениях не нуждаются.

---

[1] Пункт 11 Положения о государственном жилищном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 493 с изм. и доп.

В целях обеспечения эффективности осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере представляется целесообразным подробнее остановиться на тех методах, которые могут быть использованы прокурором.

Методами прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ являются:

метод накопления информации об исполнении законов и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ. Данный метод заключается в накоплении информации, содержащейся в документах и иных материалах, представляющих собой информационное обеспечение прокурорского надзора, и в накоплении актов прокурорского реагирования в целях определения состояния законности;

метод анализа информации об исполнении законов и соблюдении прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ. Анализу подвергается как информация, собранная прокурором в рамках использования метода накопления, так и информация, полученная в результате проведения прокурорской проверки;

метод сопоставления данных, содержащихся в документах, истребуемых из различных источников. Этот метод позволяет избежать использования прокурором недостоверной информации, предоставленной поднадзорными органами, провести качественную и полную прокурорскую проверку;

метод участия прокурора в заседаниях органов публичной власти, иных поднадзорных органов. Применение данного метода имеет целью, во-первых, недопущение принятия указанными органами незаконных правовых актов, во-вторых, поддержание позиции прокуратуры по принесенным протестам, представлениям;

метод проверки исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ. Использование указанного метода заключается в реализации полномочий прокурора, предоставленных ему ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Как видно из сформулированных выше задач прокурорского надзора и описанных методов проверки исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в данной сфере, большое значение имеют полнота и своевременность получения прокурором адекватной информации. Поэтому должное внимание следует уделять информационному обеспечению прокурорской деятельности.

Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и

гражданина в сфере ЖКХ образуют систематически представляемые в органы прокуратуры сведения:

о правовых актах, принятых в сфере ЖКХ;

о финансировании в сфере ЖКХ и бюджетных обязательствах федеральных органов исполнительной власти, субъекта Российской Федерации, муниципальных образований;

о работе органов, осуществляющих контрольные функции в сфере ЖКХ, о состоянии жилищно-коммунального хозяйства, о привлечении виновных лиц к административной ответственности, об исполнении решений органов административной юрисдикции (постановлений по делам об административных правонарушениях), а также удовлетворенных судами исках; о принятии иных мер по устранению выявленных органами контроля нарушений;

статистические данные Федеральной службы государственной статистики (ее территориальных органов);

материалы прокурорских проверок гражданских, уголовных дел.

К источникам информации о состоянии законности в сфере ЖКХ относятся следующие документы и материалы:

проекты и принятые нормативные правовые акты в сфере ЖКХ федеральных органов исполнительной власти;

проекты и принятые правовые акты в сфере ЖКХ органов государственной власти субъекта Российской Федерации — законодательного (представительного) и исполнительного органа, высшего должностного лица;

проекты и принятые правовые акты в сфере ЖКХ органов местного самоуправления;

заключения юридических отделов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления;

заключения юридических отделов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительных органов местного самоуправления;

заключения органов государственной власти Российской Федерации, осуществляющих контроль в данной сфере правоотношений;

экспертные заключения соответствующих органов Министерства юстиции Российской Федерации о несоответствии Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации;

копия государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

копия федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, составляемого в соответствии с Положением о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г. № 904;

справки территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации о государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в эти уставы;

копии протоколов заседаний законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления;

правовой акт о бюджете соответствующего уровня бюджетной системы;

правовые акты об установлении тарифов в сфере ЖКХ (соответствующие федеральные законы, законы субъекта Российской Федерации);

выписки из реестра расходных обязательств;

выписки из реестра закупок;

государственная статистическая отчетность в сфере ЖКХ. Государственная статистическая отчетность представляется юридическими лицами, органами местного самоуправления, организациями ЖКХ и иными организациями, независимо от форм собственности, оказывающими жилищно-коммунальные услуги, осуществляющими начисление платежей за жилищно-коммунальные услуги, расчет льгот по оплате услуг, а также обладающими информацией о предоставлении услуг по оплате жилищно-коммунальных услуг;

сведения о средних потребительских ценах и тарифах на платные услуги населению.

Успешность и эффективность осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ во многом обуславливаются тем, насколько правильно и полно определен перечень обстоятельств, подлежащих установлению при проведении прокурорской проверки. Представляется целесообразным разделить указанные обстоятельства на две группы: обстоятельства, подлежащие установлению при проверке исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, и обстоятельства, подлежащие установлению при проверке законности правовых актов в сфере ЖКХ.

Рассмотрим ***основные обстоятельства, подлежащие установлению при проверке исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ.***

В органах местного самоуправления, в том числе осуществляющих тарифное регулирование, следует проверять:

выполняются ли полномочия по организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

имеют ли место отключения потребителя от сетей электроснабжения неуполномоченным лицом;

изданы ли правовые акты о порядке деятельности органов регулирования муниципальных образований, соответствуют ли они законодательству;

соблюдаются ли требования при регулировании тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;

обеспечивается ли установление тарифов на очередной период их действия менее чем за один календарный месяц до даты окончания текущего периода их действия;

имели ли место случаи принятия решений по указанным вопросам без наделения полномочиями и с превышением компетенции.

При проведении проверки исполнения законов и соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ ресурсоснабжающими и иными организациями коммунального комплекса, в том числе управляющими компаниями, следует дать оценку*:*

фактам банкротства, ликвидации предприятий (при этом учитывая, что данные действия могут использоваться как способ уклонения от погашения кредиторской задолженности либо исполнения взятых на себя обязательств);

наличию кредиторской задолженности указанных организаций, ее объемам и причинам образования;

законности и обоснованности расходов управляющих компаний на собственное содержание, соблюдению процедуры установления платы на данные расходы, получению согласия собственников жилых помещений, доведению до них отчетов о произведенных расходах;

целевому использованию управляющими компаниями средств граждан;

фактам самоуправного установления различного рода дополнительных платежей, незаконного распоряжения общедомовым имуществом в ущерб интересам собственников (предоставление рекламных мест, размещение платных парковок и др.);

законности и обоснованности перечисления управляющим компаниям дотаций на выполнение работ по техническому содержа-

нию жилищного фонда, капитальный ремонт многоквартирных домов (учитывая, что часто в органы власти представляются завышенные параметры обслуживаемого фонда, подложные документы о выполненных работах и др.);

фактам перечисления организациями, работающими в сфере ЖКХ, средств лицам, не состоящим в договорных отношениях с муниципалитетами и управляющими организациями, связанными с реализацией адресных программ;

законности привлечения к выполнению работ организаций-посредников, в том числе имеющих признаки фирм-однодневок;

фактам выдачи займов работникам организаций, а также сторонним лицам;

случаям перечисления денежных средств на счета физических лиц;

привлечению в качестве подрядчиков или субподрядчиков аффилированных организаций и др.

В рамках осуществления системного прокурорского надзора с привлечением органов финансового контроля, специалистов в области ценообразования и строительства, а также сотрудников правоохранительных органов на постоянной основе необходимо *проводить проверки использования бюджетных средств*, особое внимание обращая на законность расходования средств Фонда содействия развитию ЖКХ, в том числе на:

целевое использование органами власти, управляющими компаниями, подрядчиками и другими получателями средств, выделенных на капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из ветхого и аварийного жилья;

привлечение к выполнению работ организаций, аффилированных с должностными лицами органов власти, управляющих компаний, застройщиков и подрядчиков;

привлечение к выполнению работ организаций-посредников, фирм, не имеющих достаточной материальной и технической базы, а также заключение фиктивных договоров;

обоснованность оплаты товаров, работ и услуг (особое внимание следует обратить на факты оплаты фактически не выполненных работ либо их двойной оплаты, несоответствия объемов, качества использованных материалов и стоимости выполненных работ указанным в контрактах, проектной документации, актах приемки выполненных работ);

законность и обоснованность приемки выполненных подрядчиками работ и ввода в эксплуатацию жилых домов (особое внимание обращая на факты заселения граждан в жилые дома, не отвечающие техническим, санитарным и другим нормам, одновременно давая оценку исполнению уполномоченными органами

власти функций по осуществлению государственного строительного надзора);

полноту реализации органами государственной власти и местного самоуправления адресных программ капитального ремонта жилищного фонда и переселения граждан из ветхого и аварийного жилья;

соблюдение порядка размещения заказов при закупках товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в сфере ЖКХ (при этом жестко пресекая факты создания более благоприятных условий отдельным хозяйствующим субъектам);

осуществление органами государственной власти и местного самоуправления контроля за эффективностью и целевым использованием средств в рассматриваемой сфере и др.

Рассмотрим ***основные обстоятельства, подлежащие установлению при проверке законности правовых актов в сфере ЖКХ.***

Установлению подлежат как общие обстоятельства, характерные для осуществления надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина и законностью правовых актов, так и специальные, присущие данному поднаправлению надзорной деятельности в данной сфере:

отнесены ли регулируемые данным правовым актом отношения к предмету ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, к предмету самостоятельного ведения субъектов Российской Федерации, к предмету ведения органов местного самоуправления;

наделены ли орган, должностное лицо, издавшие исследуемый правовой акт, правом регулирования данных отношений;

соответствует ли форма правового акта (закон, решение, указ) требованиям действующего законодательства;

соблюдены ли требования законодательства по регистрации и опубликованию правового акта в установленном порядке;

учтены ли расходы в сфере ЖКХ в соответствующем правовом акте о бюджете. Законность, своевременность, полнота отражения доходов и расходов в сфере ЖКХ;

соблюдены ли требования закона при определении структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги;

законность, обоснованность изменения размера платы за жилое помещение и коммунальные услуги, своевременность принятия соответствующего правового акта;

законность, обоснованность изменения тарифов, ставок платы за услуги в сфере ЖКХ, установления надбавок, своевременность принятия правового акта;

полнота и законность определения круга лиц, имеющих право на получение компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг.

С учетом того, что правовое регулирование в области жилищных правоотношений является предметом совместного ведения федеральных органов государственной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, сложно переоценить роль прокурора в формировании нормативной базы, регламентирующей реализацию государственных полномочий в рассматриваемой сфере.

В соответствии с п.2.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» от 17 сентября 2007 г. № 144 надзирающим прокурорам вменяется, не ослабляя надзора за законностью нормативных правовых актов, принять меры к углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов, готовить по ним заключения и другие документы.

Кроме того, согласно п. 2.2 указанного Приказа Генерального прокурора Российской Федерации прокуроры должны активнее использовать в нормотворческой работе материалы прокурорского надзора, осуществлять мониторинг федерального и регионального законодательства, выявлять потребности в правовом регулировании общественных отношений, в рамках предоставленных полномочий принимать меры к устранению пробелов и коллизий правового регулирования, оказывать муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному законодательству.

Статьей 20 ЖК РФ установлено, что наряду с государственным жилищным надзором уполномоченными органами местного самоуправления осуществляется муниципальный жилищный контроль в порядке, установленном муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Вместе с тем, как было отмечено на оперативном совещании при Генеральном прокуроре Российской Федерации «Об итогах работы органов прокуратуры в Северо-Западном федеральном округе в 2013 г. и задачах по совершенствованию прокурорского

надзора в 2014 г.», по-прежнему имеют место существенные недостатки при осуществлении муниципального жилищного контроля. До настоящего времени не сформирована правовая база по вопросам его создания и функционирования.

Отсутствие нормативного правового акта, определяющего орган муниципального жилищного контроля и порядок его деятельности, порождает бесконтрольность органов местного самоуправления в сфере жилищного законодательства. Кроме того, можно сделать вывод о том, что непринятие нормативного правового акта (бездействие) обладает в определенном смысле признаками коррупциогенности, поскольку данный нормативный правовой акт, призванный обеспечить законные права граждан и индивидуальных предпринимателей в области жилищных правоотношений, органами местного самоуправления может не приниматься намеренно.

В 2013 г. в связи с несоответствием ряда региональных правовых актов о государственном жилищном надзоре, муниципальном жилищном контроле требованиям федерального законодательства прокурорами ряда субъектов Российской Федерации принимались меры прокурорского реагирования.

Так, прокурором Новгородской области губернатору области принесен протест на постановление администрации области «Об Управлении государственной жилищной инспекции Новгородской области» от 11 января 2008 г. № 5, которое противоречило Положению о государственном жилищном надзоре, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 493. Протест рассмотрен и удовлетворен. Постановлением правительства области от 21 ноября 2013 г. № 371 утверждено новое Положение об Управлении государственной жилищной инспекции Новгородской области.

В результате принятых прокуратурой Мурманской области мер приведено в соответствие с изменившимися нормами ЖК РФ Положение о Государственной жилищной инспекции Мурманской области, утвержденное постановлением правительства Мурманской области от 25 сентября 2009 г. № 438-ПП. Постановлением правительства Мурманской области от 18 марта 2013 г. № 108-ПП утвержден Административный регламент взаимодействия органа государственного жилищного надзора с органами муниципального жилищного контроля Мурманской области.

Меры прокурорского реагирования по нарушениям законодательства в сфере муниципального жилищного контроля при принятии соответствующих нормативных правовых актов принимались в 2013 г. прокурорами городов и районов Республик Карелия

и Коми, Архангельской, Вологодской, Калининградской, Мурманской, Новгородской, Псковской областей.

Так, в Архангельской области прокурорами Мезенского, Вельского, Ленского районов, Котласской межрайонной прокуратуры принесено 43 протеста на уставы поселений в связи с отсутствием положений о муниципальном жилищном контроле, которые рассмотрены и удовлетворены, в нормативные правовые акты внесены соответствующие изменения.

В Вологодской области прокурорами в органы муниципального жилищного контроля принесено 54 протеста на противоречащие федеральному законодательству правовые акты. Протесты удовлетворены, нарушения закона устранены.

Рядом районных прокуроров Новгородской области были принесены протесты на административные регламенты сельских поселений по осуществлению муниципального жилищного контроля, которые противоречили действующему законодательству: в нарушение п. 1 ч. 4.1 ст. 20 ЖК РФ регламенты содержали закрытый перечень оснований проведения плановой проверки и не предусматривали основания, установленные ЖК РФ; срок для включения в ежегодный план проверок был определен три года вместо предусмотренного законом одного года; не указывались основания проведения внеплановой проверки, содержащиеся в ч. 4 ст. 20 ЖК РФ, а также формы контроля за исполнением административного регламента. Требования прокуроров удовлетворены.

В целях обеспечения разработки и принятия соответствующих муниципальных нормативных правовых актов органами прокуратур Вологодской, Ленинградской областей руководителям органов местного самоуправления внесено более 170 представлений об устранении нарушений закона, в порядке реализации права нормотворческой инициативы направлено 68 проектов нормативных правовых актов, 8 модельных нормативных правовых актов направлены 33-м муниципальным образованиям.

Вмешательство органов прокуратуры потребовалось для создания органов муниципального жилищного контроля в ряде муниципальных образований, входящих, в частности, в Северо-Западный федеральный округ.

Так, прокурором г. Балтийска, Светлогорским межрайонным прокурором были внесены представления по факту отсутствия органов муниципального жилищного контроля.

В Мурманской области в связи с отсутствием в администрации городского поселения «Умба» уполномоченного органа муниципального жилищного контроля, а также нормативных правовых актов, регламентирующих его деятельность, прокурором Терского района в суд направлено заявление о признании бездействия адми-

нистрации поселения незаконным, по результатам рассмотрения которого исковые требования удовлетворены.

Кировским городским прокурором Ленинградской области в адрес администраций муниципальных образований внесены представления в связи с тем, что расходы на финансирование мероприятий по осуществлению муниципального жилищного контроля актом о бюджете предусмотрены не были.

Приведенная выше практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что нарушения в рассматриваемой сфере правоотношений носят массовый характер.

С учетом изложенного прокурорам мерами прокурорского надзора необходимо обеспечить разработку и утверждение всех предусмотренных действующим законодательством нормативных правовых документов, регулирующих вопросы осуществления муниципального жилищного контроля, их соответствие федеральному законодательству.

Результаты изучения материалов прокурорской практики осуществления деятельности в рассматриваемой сфере позволяют выделить и систематизировать наиболее типичные нарушения в сфере ЖКХ.

К числу ***наиболее распространенных типичных нарушений, допускаемых при осуществлении деятельности в сфере ЖКХ, следует относить:***

принятие (издание) незаконного, необоснованного правового акта;

неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей по реконструкции жилища, сооружению элементов инженерной и социальной инфраструктуры;

неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и ремонту жилищного фонда;

неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей по предоставлению коммунальных услуг;

нарушение требований законодательства при ценообразовании в жилищной сфере: завышение сумм расчета затрат на коммунальные услуги, предоставляемые гражданам;

нецелевое использование бюджетных средств;

осуществление незаконной предпринимательской деятельности;

преднамеренное банкротство.

Применительно к ***конкретным нормам действующего законодательства типичными нарушениями являются следующие:***

потребителям коммунальных услуг выставляются счета на оплату корректировок платы за жилищно-коммунальные услуги с нарушением Правил предоставления коммунальных услуг гражда-

нам, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» от 23 мая 2006 г. № 307, Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354;

юридические лица, осуществляющие расчет платы на горячее водоснабжение, неправильно применяют нормы ЖК РФ, Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307, положения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, касающиеся регулирования тарифов, в результате чего плата за горячее водоснабжение взимается с потребителей в завышенном размере;

на основании муниципальных нормативных правовых актов с граждан взимается плата за наем жилья в домах или квартирах, признанных в установленном порядке аварийными или непригодными для проживания;

в нарушение требований 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, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491, управляющими организациями устанавливается размер платы за содержание и ремонт жилого помещения, не соразмерный утвержденному перечню, объемам и качеству услуг и работ в каждом многоквартирном доме;

в нарушение требований ЖК РФ, 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, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491, управляющие организации взимают плату за техническое обслуживание многоквартирных домов без учета особенностей домов и интересов проживающих в них граждан (например, взимается плата за уборку мест общего пользования, за содержание и обслуживание приборов освещения мест общего пользования и т. п. при том, что такие места отсутствуют);

совершение хищений путем оплаты фактически невыполненных работ либо их двойной оплаты, несоответствия объемов и стоимости выполненных работ указанным в контрактах, проектной документации, актах приемки выполненных работ; отсутствие должного контроля за качеством и сроками выполнения подрядными организациями работ по капитальному ремонту многоквартирных домов;

начисление платы за коммунальные услуги по многоквартирным домам, в которых в расчетный период установлен перерасход потребления коммунального ресурса, производится исходя из числа лиц, проживающих в жилом помещении, а не из объема потребленного в расчетный период коммунального ресурса. Результаты анализа закрепленных законодателем формул, с применением которых производится начисление платы за коммунальные услуги, свидетельствуют о том, что при существующей разнице объема потребления коммунального ресурса в расчетный период, полученной по показаниям общедомового прибора учета, суммой показаний индивидуальных приборов учета и размера, полученного в результате начисления платы за коммунальную услугу по нормативу, начисление производится, исходя из количества фактически потребленного коммунального ресурса и зафиксированного индивидуальным прибором учета. В случае отсутствия индивидуального прибора учета в жилом помещении, но при наличии общедомового прибора учета коммунального ресурса названная выше разница в объемах начисляется исходя из объема коммунального ресурса, исчисленного для конкретного жилого помещения, согласно утвержденным нормативам потребления.

Кроме того, с учетом положений Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354, начисление платы за коммунальные услуги должно проводиться ежемесячно с применением формул, закрепленных в нормативном правовом акте. Данный порядок начисления платы за коммунальные услуги распространяется в том числе и на нежилые помещения, расположенные в многоквартирных жилых домах. Законодателем закреплена необходимость выставления собственникам нежилых помещений платы за коммунальные услуги с учетом полученного по дому перерасхода какого-либо ресурса.

Таким образом, управляющая организация в отсутствие информации об объемах потребленного коммунального ресурса юридическим лицом лишена возможности осуществить корректировку платы за нее с учетом перерасхода потребления по дому в целом. В сложившейся ситуации бремя по оплате разницы в

объемах потребления холодной воды будет возложено исключительно на граждан, проживающих в многоквартирном доме, что, безусловно, противоречит требованиям приведенных выше норм законодательства.

Многочисленные нарушения выявляются также при проведении проверок исполнения законодательства в сфере тарифного регулирования.

К числу наиболее типичных нарушений относятся факты незаконного утверждения тарифов при отсутствии необходимых документов, применение методов расчета тарифов, не предусмотренных законодательством.

Представляется, что к числу наиболее значимых причин подобных нарушений следует отнести ослабление контрольной функции региональных органов власти, полномочных осуществлять тарифное регулирование (низкая степень охвата проверками подконтрольных организаций, непринятие должных мер по привлечению к ответственности лиц, не исполнивших требования п. 3 Правил регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 г. № 520, неисполнение обязанности по мониторингу производственных программ организаций коммунального комплекса и др.).

При осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере тарифного регулирования следует иметь в виду постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального образования — городского округа “Город Чита”» от 29 марта 2011 г. № 2-П. Согласно данному Постановлению признано не соответствующим Конституции Российской Федерации установление п. 4 ч. 1 ст. 16 вышеназванного Закона по возложению на городские округа финансовых обязательств по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов, обусловленных тарифной политикой уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (установление тарифа на их услуги на уровне ниже экономически обоснованного).

С учетом изложенной позиции Конституционного Суда Российской Федерации в ряде регионов Российской Федерации прокурорами приняты меры по устранению противоречий в региональных нормативных правовых актах.

Так, прокурором Архангельской области по результатам проверки законности областного акта о бюджете было внесено представление об устранении нарушений в бюджетном законодательстве путем исключения пункта, предусматривающего предоставление муниципальным районам и городским округам области субсидий на возмещение убытков, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на тепловую энергию, отпускаемую населению на нужды теплоснабжения. В последующем, при разработке проекта областного закона о бюджете на очередной финансовый год, правовая позиция, изложенная в указанном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, была учтена.

В ходе проверки законности нормативных правовых актов прокуратурой Республики Коми был выявлено и опротестовано решение Совета МО ГО «Воркута» № 27 от 11 апреля 2011 г., не соответствующее федеральному законодательству, в том числе с учетом вышеупомянутого Постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Достаточно распространено незаконное использование бюджетных средств, в том числе Фонда содействия реформированию ЖКХ, поступающих на реализацию адресных программ переселения граждан из ветхого и аварийного жилья. Продолжают иметь место случаи приемки должностными лицами выполненных подрядчиками работ и ввода в эксплуатацию жилых домов, которые фактически непригодны для проживания.

Типичным нарушением является получение управляющими компаниями из бюджета субъекта Российской Федерации денежных средств, направленных на компенсацию расходов за предоставленные льготы по оплате коммунальных услуг за отопление и горячее водоснабжение, и их неперечисление ресурсоснабжающим организациям с целью присвоения данных средств.

Наряду с этим выявляются факты длительного непринятия мер, направленных на включение аварийных жилых домов в адресные программы по расселению, необоснованных отказов гражданам в предоставлении жилья взамен занимаемого аварийного жилья.

В ряде субъектов Российской Федерации прокурорами выявляются факты ненадлежащей эксплуатации тепловых сетей, несвоевременного ремонта аварийных участков, в связи с чем к органам местного самоуправления в судебном порядке предъявлялись требования провести работы по восстановлению аварийных тепловых сетей.

Многочисленные нарушения требований законодательства, выявляемые по результатам прокурорских проверок, связаны с

ненадлежащим выполнением эксплуатирующими организациями ремонтно-восстановительных работ инфраструктуры и жилого фонда к сезонной эксплуатации в период отопительного сезона.

С целью реализации прав граждан на качественное получение коммунальных услуг органами прокуратуры Иркутской области предъявлялись иски о признании незаконным одностороннего отказа от введения ограничений поставки энергии добросовестным плательщикам, приведении в соответствие договоров с ресурсоснабжающими организациями, создании нормативного запаса топлива, обеспечении подачи воды, электроэнергии, проведении энергосберегающих мероприятий, оспаривании решений общих собраний собственников, признании общей долевой собственности на индивидуальные тепловые пункты, организации источников резервного питания, мест для сбора ртутьсодержащих устройств, дератизации жилого помещения, понуждении произвести ремонт общего имущества и др.

В ряде регионов выявлялись нарушения, допускаемые при реализации региональных программ в сфере ЖКХ.

Принимаемые меры прокурорского реагирования способствовали укреплению законности в названной сфере, активизации исполнения мероприятий по энергосбережению. Так, в ходе проверки соблюдения законодательства при исполнении мероприятий Программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Магаданской области на 2010—2013 годы и целевые показатели до 2020 года» прокуратурой Магаданской области выявлено 192 нарушения закона. В целях их устранения прокурорами внесено 50 представлений, в суд предъявлено 38 исковых заявлений, направлено 4 информационных письма, возбуждено 9 административных дел.

Характерными являются нарушения при принятии нормативных правовых актов органов местного самоуправления в сфере энергосбережения, бюджетного законодательства при выделении средств, сроков проведения энергетического обследования, разработки схем теплоснабжения, непринятие мер к установке общедомовых приборов учета энергетических ресурсов, при размещении государственного и муниципального заказов.

В результате недостаточного финансирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства продолжает увеличиваться степень износа объектов коммунальной инфраструктуры. Устаревшие системы коммунальной инфраструктуры не позволяют обеспечивать выполнение требований к качеству коммунальных услуг, поставляемых потребителям, в том числе в сфере услуг по водоснабжению и водоотведению. В результате физического износа также растет количество инцидентов и аварий в системах водоснабже-

ния, увеличиваются сроки ликвидации аварий и размер затрат на проведение ремонтов.

В целях решения указанных проблем видятся целесообразными разработка и утверждение на уровне субъектов Российской Федерации долгосрочных целевых программ, направленных на модернизацию объектов водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод. В связи с изложенным прокурорам следует активизировать деятельность в сфере нормотворчества, руководствуясь положениями ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Результаты изучения материалов прокурорской практики свидетельствуют о том, что прокурорами часто выявляются факты некачественного выполнения подрядными организациями работ по капитальному ремонту многоквартирных жилых домов, а также неисполнение подрядными организациями обязательств в части объемов и сроков их выполнения.

В связи с подобными нарушениями прокурорам следует оценивать с точки зрения закона бездействие управляющей компании, выразившееся в непринятии мер по обеспечению качества выполненных подрядной организацией ремонтных работ.

Внимания прокуроров требуют также вопросы исполнения законов при использовании объектов коммунальной инфраструктуры, законности распоряжения такими объектами, в том числе путем передачи в пользование организациям ЖКХ, приватизации, включения в конкурсную массу обанкротившихся предприятий. Так, мерами прокурорского реагирования, принятыми прокуратурой города Южно-Сахалинска, было обеспечено исключение из конкурсной массы одного из предприятий-банкротов и возвращение в муниципальную собственность сетей водоснабжения и водоотведения. Основанием для принятия мер реагирования стало то, что право хозяйственного ведения предприятия в отношении этих объектов в установленном порядке не было зарегистрировано.

Существенные нарушения прав и законных интересов человека и гражданина влекут за собой имеющие место факты нецелевого использования управляющими организациями денежных средств, выделяемых из бюджетов. Часто данные нарушения допускаются в силу того, что органы местного самоуправления не принимают адекватных мер по ликвидации имеющихся у муниципальных предприятий долгов перед сбытовыми компаниями. Расходование денежных средств, выделяемых бюджетами на эти цели, не контролируется.

Например, в г. Таганроге Ростовской области по материалам прокурорской проверки следственным органом возбуждено уголовное дело по ст. 293 УК РФ (халатность) в отношении замести-

теля главы городской администрации, не обеспечившего должного контроля за целевым использованием субсидий в размере более 30 млн рублей, выделенных из городского бюджета муниципальному предприятию для погашения долгов за поставленные энергоносители.

Правильная оценка должна быть дана прокурором часто выявляемым фактам неправомерного использования управляющими организациями денежных средств, поступающих в виде коммунальных платежей от граждан.

Результаты изучения материалов прокурорской практики свидетельствуют о том, что часто не соблюдаются нормативы обеспечения топливных котельных и населения до начала отопительного сезона в нарушение требований ЖК РФ, а также Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170.

При осуществлении надзора выявляются и другие нарушения:

непроведение мониторинга состояния жилого фонда исполнительными органами субъекта Российской Федерации либо осуществление его не в полной мере; на протяжении длительного времени меры по восстановлению фасадов жилых домов не принимаются; проверки управляющих компаний осуществляются формально; общие собрания собственников помещений для решения вопроса о включении многоквартирных домов в целевые адресные программы не инициируются;

ненадлежащее осуществление текущего ремонта жилых домов, содержание лестничных клеток, кровельного покрытия и карнизных свесов, неудовлетворительное состояние межпанельных стыков, придомовой территории и контейнерных площадок, подтопления подвальных помещений и технических подполий;

несоблюдение органами власти, управляющими организациями требований законодательства по установке приборов учета потребления ресурсов (ст. 13 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ), неутверждение организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, на услуги которых цены устанавливаются государством, и организациями с участием государства программ по энергосбережению и повышению энергетической эффективности или их несоответствие требованиям названного закона.

Все перечисленные выше нарушения требований закона, а также прав и законных интересов человека и гражданина следует

рассматривать ***с учетом результатов оценки деятельности уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации,*** исходя из того, что указанные органы исполнительной власти наделены полномочиями по осуществлению государственного жилищного надзора, ведению аналитической работы по выявлению причин и условий, способствовавших установленным в ходе контрольных мероприятий нарушениям; осуществлению профилактики правонарушений в жилищной сфере.

Целый ряд нарушений действующего законодательства в деятельности государственных жилищных инспекций при осуществлении государственного жилищного надзора выявлены и пресечены средствами прокурорского реагирования.

Так, проведенная прокуратурой Вологодской области проверка в Государственной жилищной инспекции области показала, что одной из причин недостаточно эффективной реализации инспекцией своих функций является ее неполная штатная укомплектованность. Подобная ситуация сложилась в Республике Коми, Архангельской, Калининградской, Ленинградской, Мурманской, Новгородской областях. Прокурорами в целях обеспечения законности в деятельности органов жилищного надзора данный вопрос был поставлен перед руководителями соответствующих субъектов Российской Федерации.

Прокуратурой Санкт-Петербурга установлено, что должностными лицами Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга не осуществляется ведомственный контроль за исполнением администрациями районов Санкт-Петербурга возложенных на них полномочий, при рассмотрении обращений граждан инспекцией допускаются многочисленные факты нарушения сроков их рассмотрения, имелись случаи уклонения от проведения проверок при наличии сведений, подпадающих под предмет государственного жилищного надзора. По указанным фактам прокуратурой Санкт-Петербурга губернатору города были внесены акты прокурорского реагирования, которые рассмотрены и удовлетворены.

Государственная жилищная инспекция Архангельской области длительное время уклонялась от выявления и пресечения нарушений, касающихся законности начисления платы за жилищно-коммунальные услуги, направляя соответствующие обращения граждан в областное управление Роспотребнадзора. Решением суда были удовлетворены требования прокурора области о признании указанных действий Инспекции незаконными и об обязании их устранить.

Фактам бездействия и формального подхода при исполнении возложенных обязанностей региональными органами тарифного

регулирования была дана соответствующая оценка прокурорами Краснодарского края, Астраханской и Ростовской областей. Установлено, что эти ведомства проверяли исполнение хозяйствующими субъектами производственных и инвестиционных программ несвоевременно и формально. В результате коммерческие организации, владеющие коммунальными сетями, не позаботились о поддержании их в надлежащем состоянии. Прокуроры потребовали устранения нарушений закона.

Таким образом, завершая рассмотрение наиболее актуальных вопросов осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ, следует подчеркнуть, что в едином комплексе должны оцениваться с точки зрения соответствия закону деятельность и принимаемые (издаваемые) нормативные правовые акты тех органов, организаций и должностных лиц, которые осуществляют деятельность в сфере ЖКХ, тех, которые осуществляют государственный жилищный надзор или муниципальный жилищный контроль в целях выявления и пресечения допускаемых нарушений, восстановления нарушенный прав, не ослабляя контроль за приведением в соответствие с требованиями федерального законодательства издаваемых, в том числе муниципальных правовых актов, регламентирующих данную сферу деятельности муниципалитетов.

При оценке деятельности органов административной юрисдикции прокурорам надлежит в качестве объективного критерия применять соотношение количества реально исполненных постановлений с общим количеством постановленных решений о привлечении виновных лиц к административной ответственности, анализировать причины сложившейся негативной ситуации (низкое качество материалов административного дела, бездействие должностных лиц на стадии исполнения вынесенных постановлений, волокита) с применением исчерпывающих мер прокурорского реагирования. Особое внимание прокурора должны привлекать случаи прекращения административного производства в связи с истечением сроков привлечения к административной ответственности и малозначительностью допущенных нарушений.

Такой подход к организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере ЖКХ будет способствовать повышению эффективности деятельности органов прокуратуры и формированию надлежащего уровня законности в сфере ЖКХ.

Раздел 3

ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

О необходимости защиты конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального комплекса свидетельствуют многочисленные нарушения, выявленные при проведении прокурорских проверок. Только в 2013 году было выявлено более 319 тыс. нарушений закона[1].

В выступлении на коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что « не надо ждать, пока люди начнут жаловаться и спрашивать: куда смотрит прокуратура….»[2]. Это заявление В. В. Путина нацеливает прокурорских работников на эффективное использование мер прокурорского реагирования при выявлении различного рода нарушений в сфере жилищно-коммунального комплекса.

При выявлении нарушений прав и свобод гражданина прокурор вправе реализовать полномочия, предоставленные п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35 и ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», одним из которых является обращение с заявлением в суд. При этом действующим законодательством, в том числе Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», право прокурора на обращение с заявлением в суд, в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), не ставится в зависимость от использования им иных мер прокурорского реагирования, не установлена и какая-либо последовательность в применении данных мер[3].

В развитие положений законодательства полномочия прокурора, участвующего в рассмотрении судами гражданских дел, ре-

---

[1] URL: http://www.genproc.gov.ru/stat/data/86449/ (дата обращения: 08.10.2014).

[2] Российская газета. 2013. 6 марта.

[3] Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 28 июля 2009 г. № 78-Впр09-21.

гламентируют приказы Генерального прокурора Российской Федерации «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе» от 26 апреля 2012 г. № 181, «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе» от 12 октября 2007 г. № 167, «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» от 7 мая 2008 г. № 84, «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением» от 12 марта 2008 г. № 39.

Круг субъектов, в защиту прав и интересов которых прокурор вправе обратиться с заявлением в суд, устанавливает ч. 1 ст. 45 ГПК РФ. Прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Следует отметить, что в части субъектного состава лиц, в защиту прав и интересов которых прокурор имеет возможность обратиться в суд, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» противоречит ч. 1 ст. 45 ГПК РФ[1]. В частности, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» допускает возможность обращения прокурора с заявлением в суд в интересах «значительного числа граждан». ГПК РФ допускает лишь возможность обращения прокурора с заявлением в суд в интересах неопределенного круга лиц. Понятия «значительное число граждан» и «неопределенный круг лиц» не равнозначны. Судебная практика исходит из того, что неопределенный круг лиц — это такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать, привлечь в процесс в качестве истцов, указать в исковом заявлении фамилию, имя, отчество, место жительства каждого из истцов, решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела[2].

Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

---

[1] Статья 4 Федерального закона «О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 14 нояб. 2002 года № 137-ФЗ предусматривает, что федеральные законы и иные нормативные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации, с момента введения в действие ГПК РФ применяются в части, не противоречащей ГПК РФ.

[2] Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 7 нояб. 2007 г.

Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования. Таким образом, прокурор при обращении с заявлением в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина руководствуется двумя критериями: первый — имеется уважительная причина, по которой гражданин не может сам обратиться за судебной защитой; второй — наличие обращения гражданина к прокурору о защите нарушенных прав из числа перечисленных в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ[1].

Обширная судебная практика свидетельствует о том, что в большинстве своем прокуроры обращаются с заявлениями в суд именно в защиту интересов неопределенного круга лиц и граждан.

К гражданам, которые не могут сами обратиться в суд за защитой своих прав в силу возраста, в первую очередь относятся несовершеннолетние. Что касается детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, то в ст. 10 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ прокурор указан в числе лиц, которые вправе обратиться в установленном порядке в соответствующие суды Российской Федерации за защитой прав таких детей.

В силу ст. 37 ГПК РФ права, свободы и законные интересы несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет защищают их законные представители. Однако суд обязан привлекать к участию в таких делах самих несовершеннолетних, в интересах которых был заявлен иск, достигших возраста 14 лет.

В Обзоре практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 июля 2011 г., разъяснено, что отказ прокурору в принятии исков по причине наличия у ребенка законного представителя является ошибочным[2].

---

[1] Черных И. И. Защита прокурором прав несовершеннолетних в гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 52—58.

[2] Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 20 июля 2011 г.

Согласно п. 4 ст. 35 ГК РФ опекунами и попечителями граждан, нуждающихся в опеке и попечительстве и находящихся в соответствующих воспитательных, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения или других аналогичных учреждениях, являются эти учреждения.

В силу п. 1 ст. 147 Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ) детям, находящимся на полном государственном попечении в воспитательных учреждениях, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и других аналогичных учреждениях, опекуны (попечители) не назначаются, а выполнение их обязанностей возлагается на администрацию этих учреждений. Поэтому при обращении в суд в интересах несовершеннолетнего, находящегося в детском воспитательном учреждении на полном государственном обеспечении, прокуроры должны указывать в исковом заявлении в качестве законного представителя несовершеннолетнего данное учреждение.

При обращении в суд с иском прокурор должен указать место жительства материального истца — несовершеннолетнего, в интересах которого заявлен иск, а также кто является его опекуном или попечителем, их место жительства. Невыполнение этого требования влечет оставление заявления прокурора без движения.

В интересах неопределенного круга лиц и граждан прокурорами чаще всего заявляются следующие требования, которые, как правило, удовлетворяются:

1. О перерасчете платы за отопление, водоснабжение и водоотведение горячей воды, начисленной гражданам управляющими организациями в нарушение требований ст. 157 ЖК РФ, п. 16 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307[1], без учета показаний индивидуальных приборов учета.

2. О компенсации ущерба, причиненного гражданину или его имуществу. Например, ущерб причинен имуществу гражданина сброшенным при очистке крыши снегом, протечкой крыши дома.

3. О признании бездействия незаконным и присуждении к исполнению обязанности в натуре.

Такой способ защиты может применяться в случаях, когда бездействие управляющей компании сводится к непринятию мер для установки (приведения в исправное состояние) наружного освещения, а также освещения в подъездах домов; устранения пробоин,

[1] Пункты 15—28 Правил и пп. 1—4 приложения 2 этих Правил в части, касающейся порядка расчета размера платы за коммунальную услугу по отоплению, утрачивают силу с 1 января 2015 г. (Постановление Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 354).

трещин, повреждений шиферных листов на кровле крыш, оголовок труб; устранения выпучивания, гниения стен домов, потолочных перекрытий; восстановления штукатурного слоя и покрасочного покрытия в подъездах; проведения ремонтных работ козырьков, крылец; утепления перекрытий; восстановления обшивки наружных стен, восстановления, ремонта перекрытий выгребных ям; устранения повреждений фундамента и отмостки домов, разрушения ступенек крылец дома; вывешивания указателей наименования улицы; вывешивания табличек с указанием номеров подъездов, а также номеров квартир; вывешивания информации с указанием адресов и номеров телефонов следующих организаций: местных органов самоуправления; городского (районного) жилищного управления; отделения полиции; скорой медицинской помощи; службы газового хозяйства; санитарно-эпидемиологической станции; аварийных служб жилищного хозяйства.

При удовлетворении искового заявления прокурора ответчик обязан будет по решению суда устранить указанные нарушения требований правил и норм технической эксплуатации, содержания общего имущества в многоквартирных домах.

4. О понуждении управляющей компании произвести перерасчет платы за неоказанные услуги, невыполненные работы по содержанию и ремонту общего имущества собственников в многоквартирном доме.

5. Об обязании предоставить гражданину жилое помещение, отвечающее установленным к жилым помещениям требованиям.

Подача таких заявлений вызвана непринятием администрациями городских поселений мер по расселению многоквартирных жилых домов, признанных аварийными в установленном порядке.

6. О признании незаконным бездействия жилищной организации в части нарушения правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, неисполнения обязательства по ремонту кровли жилого дома.

Так, в обоснование требования о признании незаконным бездействия жилищной организации в части нарушения Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, как правило, указывается: частично не произведена очистка от снега внутридомовой территории (тротуары) многоквартирных домов по указанным в заявлении адресам, не очищена прилотковая зона, снег не сдвинут в валы, расположенные параллельно бортовому камню, не произведено скалывание (нарушены пп. 3.6.17, 3.6.21, 3.6.22 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170); не выполнены работы по предотвращению скользкости на территории придомовых тротуаров, под-

ходов к лестничным клеткам, обработке антигололедными средствами (нарушен п. 3.6.23 указанных Правил).

7. О признании незаконным бездействия жилищной организации в части невыполнения работ по подготовке объектов теплоснабжения городского поселения к отопительному сезону.

8. О признании недействующим нормативного правового акта полностью или в части.

9. О признании бездействия жилищной организации незаконным и об обязании совершить действия по раскрытию информации — согласно ст. 143.1, ч. 10 ст. 161 ЖК РФ жилищные организации обеспечивают доступ неограниченного круга лиц к информации, которую в силу закона они обязаны раскрывать, путем размещения в сети «Интернет» информации о своей деятельности в порядке и объеме, предусмотренном Стандартом раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731.

10. О признании незаконными действий по предоставлению гражданам коммунальных услуг в виде холодного водоснабжения и водоотведения ненадлежащего качества и об обязании обеспечить давление в водопроводной сети на вводе в многоквартирных жилых домах не ниже нормативного.

Нарушения требований жилищно-коммунального законодательства, а именно необеспечение водоснабжения жителей населенных пунктов путем установки водозаборных колонок в соответствии с требованием СНиП 2.04.02-84* «Водоснабжение. Наружные сети и сооружения» устраняются путем подачи заявления прокурора об обязании администрации муниципального образования в определенный срок устранить выявленные нарушения.

11. О признании действий незаконными в случае нарушения управляющими организациями Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ и об обязании:

провести инвентаризацию выбросов вредных (загрязняющих) веществ и их источников;

разработать проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение;

провести работы по обоснованию отнесения отходов, образующихся на предприятии, к конкретному классу опасности для окружающей природной среды;

разработать паспорта на отходы 4 класса опасности, образующиеся на предприятии, и согласовать в Ростехнадзоре;

организовать ведение учета образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от

других лиц, а также размещенных отходов 4 класса опасности, образующихся непосредственно от хозяйственной деятельности жилищных организаций, в срок до истечения 90 дней со дня вступления решения суда в законную силу.

12. Об обязании администрации сельского поселения в определенный срок организовать и провести конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами.

В то же время сложилась неоднозначная судебная практика по рассмотрению заявлений прокуроров об обязании органов местного самоуправления провести работы по восстановлению аварийных тепловых сетей. Некоторые суды отказывают в удовлетворении заявлений в связи с тем, что частичное проведение работ органами местного самоуправления не является бездействием, в связи с чем в удовлетворении требований прокурора о признании бездействия администрации муниципального образования незаконным и обязании провести ремонт аварийных тепловых сетей отказывают.

13. О признании недействительными договоров приватизации, договоров купли-продажи, договоров поднайма жилого помещения.

Например, предъявляются иски о признании недействительным договора купли-продажи жилого помещения, сособственником которого являлся несовершеннолетний либо ранее имел право пользования данным жилым помещением. Поводом к обращению в суд является нарушение сделкой купли-продажи жилищных прав несовершеннолетнего, поскольку в результате отчуждения жилого помещения он оставался без жилья.

В силу ст.ст. 166, 292 ГК РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживает несовершеннолетний, возможно только при наличии согласия органов опеки и попечительства, которое получают не всегда. Сделка, совершенная в отсутствие согласия органов опеки и попечительства, является недействительной.

Исковые заявления с указанными требованиями предъявляются как к родителям, так и к опекунам несовершеннолетних, поскольку согласно ст. 31 ЖК РФ опекаемый несовершеннолетний является членом семьи опекуна — собственника жилого помещения.

14. О предоставлении жилого помещения.

Статья 71 ЖК РФ, не определяя перечня лиц, которые могут быть признаны временно отсутствующими, предусматривает, что временное отсутствие нанимателя и членов его семьи не влечет изменения их прав и обязанностей по договору социального найма. Поэтому при выезде из жилого помещения несовершеннолетних в связи с утратой попечения родителей за ними сохраняется право на данное жилое помещение.

Статья 8 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривает в качестве дополнительных гарантий прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), на жилое помещение, что дети, имевшие закрепленное жилое помещение, сохраняют на него право на весь период пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания населения, а также в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности, на период службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы.

Так, прокурорами предъявлялись исковые заявления в интересах достигших совершеннолетнего возраста сирот, которые состояли на учете в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилом помещении. После отбытия наказания в местах лишения свободы они лишались когда-то предоставленного им как сиротам временного жилья и не могли добиться предоставления постоянного жилья. Поэтому прокуроры направляли в суд исковые заявления к органам местного самоуправления о предоставлении таким лицам отдельного жилого помещения.

В случае если дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имели закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в указанных учреждениях и возвращения из них они обеспечиваются вне очереди жилой площадью по договорам социального найма жилого помещения не ниже установленных социальных норм органами исполнительной власти по месту жительства (п. 2 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ).

Прокуроры обращались с заявлениями в суд в связи с тем, что закрепленное органом опеки и попечительства за несовершеннолетним жилое помещение было предоставлено иным лицам. Суды в одних случаях возлагали на лицо, виновное в нарушении жилищных прав несовершеннолетнего, обязанность по предоставлению ему во внеочередном порядке другого жилого помещения, в других — обязывали орган исполнительной власти по месту жительства обеспечить несовершеннолетнего во внеочередном порядке другим жилым помещением.

15. Об устранении препятствий в пользовании жилым помещением и вселении несовершеннолетнего, а также о выселении лиц, занимающих закрепленное за несовершеннолетним жилое помещение без законных оснований, если органами опеки и попечительства за несовершеннолетними закреплено жилое поме-

щение в связи с определением в государственное образовательное учреждение на полное государственное обеспечение.

Например, несовершеннолетние не могли вселиться в жилое помещение по причине препятствия вселению членов семьи и иных лиц. В данном случае суды принимали решения о вселении несовершеннолетнего в жилое помещение и обязывали соответствующих лиц устранить препятствия в осуществлении жилищных прав несовершеннолетнего, а также принимали решения о выселении лиц, занимающих данное жилое помещение без законных оснований.

16. О признании незаконным бездействия в виде необеспечения сохранности закрепленного за несовершеннолетним жилого помещения и понуждении к производству его ремонта, в связи с приведением его в состояние, непригодное для проживания (в соответствии со ст. 121 СК РФ).

17. О понуждении местной администрации устранить нарушения технических и санитарных норм в жилом помещении, представленном сироте по договору социального найма. Например, при обследовании жилого помещения выяснялось, что в квартире отсутствует горячее водоснабжение и канализация, в кухне нет мойки, раковины, плиты, туалетная комната вообще не предусмотрена.

18. О признании за несовершеннолетними права собственности на жилые помещения, приобретенные с использованием средств материнского (семейного) капитала.

Согласно ст. 10 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ жилое помещение, приобретенное с использованием средств материнского капитала, должно оформляться в общую собственность родителей и детей с определением размера долей по соглашению. Однако прокурорами выявлялись случаи, когда получатели средств материнского (семейного) капитала не исполняли обязанность оформить жилое помещение на несовершеннолетних детей.

19. О признании сделки купли-продажи жилого помещения недействительной (ничтожной сделкой) и применении последствий недействительной сделки, а также обязании родителей оформить приобретенное за счет материнского капитала жилое помещение в общую долевую собственность совместно с несовершеннолетними детьми, если родители, приобретя жилые помещения на средства материнского (семейного) капитала, в дальнейшем оформляли на себя право собственности и отчуждали эти жилые помещения.

20. Об обязании местной администрации предоставить семье ребенка-инвалида вне очереди благоустроенное жилое помещение по договору социального найма, если ребенку-инвалиду и его семье, состоящим на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилого помещения, благоустроенное жилье не предоставлено.

21. Об обязании управляющих организаций произвести перерасчет по коммунальным платежам и исключить из лицевого счета несовершеннолетних, проживающих на условиях социального найма, задолженности.

Поводом обращения прокурора в суд явилось неправомерное требование оплаты задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг, образовавшейся у предыдущего нанимателя жилого помещения за несколько лет, так как согласно ст. 153 ЖК РФ обязанность по внесению платы по коммунальным платежам возникает у нанимателя жилого помещения с момента заключения договора социального найма.

Общие способы защиты гражданских прав закреплены ст. 12 ГК РФ. В зависимости от вида гражданских правоотношений они могут конкретизироваться. Специальные способы защиты права определяются нормами иных отраслей права. Так, Жилищный кодекс Российской Федерации предусматривает такие специальные способы защиты, как выселение гражданина (ст. 35), признание членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма (ст. 69) и др. Неправильно избранный способ защиты права влечет за собой отказ в удовлетворении заявленных требований.

Способ защиты нарушенного права влияет на выбор вида гражданского судопроизводства. Например, такой способ защиты права, как признание недействующим нормативного правового акта полностью или в части или признание незаконным решения органа государственной власти, органа местного самоуправления, может применяться только при рассмотрении дел в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Прокурор может обратиться с заявлением в суд в защиту прав и законных интересов других лиц как в рамках искового производства, так и неисковых производств.

К числу дел, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, об оспаривании решений, действий (бездействия) органов

государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих[1].

Исковое производство является основным видом гражданского производства, в котором рассматриваются частноправовые споры о субъективных правах и обязанностях. Цель искового производства — защита нарушенного или оспоренного права предусмотренным в законе способом[2].

Правила искового производства являются общими для других видов гражданского судопроизводства, если иное не установлено законом.

Форма и содержание искового заявления должны соответствовать требованиям ст. 131 ГПК РФ. К исковому заявлению прилагаются документы, перечень которых определен ст. 132 ГПК РФ. При этом следует учитывать процессуальные особенности рассмотрения дел неисковых производств, касающиеся содержания заявления (ст.ст. 247, 251 ГПК РФ).

В заявлении прокурора об оспаривании нормативного правового акта не требуется указания данных, конкретизирующих, чьи и какие права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами, нарушаются оспариваемым актом, так как ст. 251 не возлагает на прокурора такую обязанность[3]. Обращение прокурора в суд с заявлением является, согласно п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», одним из полномочий как органа надзора за законностью, т. е. средством прокурорского реагирования на выявленное нарушение.

По делам об оспаривании нормативных правовых актов не предусмотрен досудебный порядок. Поэтому не может служить

---

[1] Прокурор вправе обратиться с заявлением в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, за защитой прав и свобод гражданина об оспаривании решения, действия (бездействия), в результате которых для него наступили последствия, названные в ст. 255 ГПК РФ, при условии, что гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, а также в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (см. п. 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» от 10 февраля 2009 г. № 2).

[2] Иск в гражданском процессе / О. В. Исаенкова и др. ; под ред. О. В. Исаенковой. М., 2009. С. 200.

[3] См.: п. 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48.

основанием для возвращения заявления отсутствие документа, подтверждающего предварительное обращение в орган или к должностному лицу, издавшим акт, по вопросу его отмены или изменения[1].

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе» от 26 апреля 2012 г. № 181 обязывает предварительно согласовывать иски (заявления), подготовленные структурными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуратур, со структурными подразделениями, обеспечивающими участие прокуроров в гражданском процессе (п. 3). Вопросы взаимодействия подробно регламентируются организационно-распорядительными актами соответствующих прокуроров.

Учитывая, что деятельность прокурора по защите прав, свобод и законных интересов в сфере ЖКХ является комплексной деятельностью, целесообразно также осуществлять надлежащее взаимодействие работников районной (городской) прокуратуры, обмен информацией.

Правила искового производства определяют круг лиц, участвующих в деле, их процессуальный статус. Поэтому по делам о защите прав граждан в сфере жилищно-коммунального комплекса могут привлекаться третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований относительно предмета спора. Например, в качестве третьих лиц к участию в деле могут привлекаться ГУ «Жилищное агентство». Практика показывает, что при рассмотрении заявлений о признании незаконным бездействия жилищной организации в части невыполнения работ по подготовке объектов теплоснабжения городского поселения к отопительному сезону в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельного требования относительно предмета спора, на стороне истца участвовал территориальный отдел управления федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Отдельного упоминания заслуживает работа по возмещению ущерба от преступлений в сфере ЖКХ. Особое внимание должно уделяться установлению и аресту имущества, за счет которого можно возместить причиненный преступлением ущерб, обеспечить исполнение решения суда.

По некоторым категориям дел о защите прав граждан в сфере жилищно-коммунального комплекса прокурор может участвовать в деле в форме дачи заключения. Так, по делам о выселении прокурор вступает в начатый процесс с целью дачи заключения. В

[1] Там же. П. 8.

ситуации, когда процесс по делу о выселении инициирован прокурором, использование полномочий (дача заключения), предоставленных прокурору как участнику процесса в соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ, исключается. Прокурор не может выступать в процессе одновременно в двух процессуальных формах, поскольку это нарушает принципы состязательности и равноправия сторон[1].

Процессуальное положение прокурора как лица, участвующего в деле, зависит от формы участия в деле.

Являясь инициатором процесса по делу, прокурор обладает всеми процессуальными правами истца, в том числе и специальными, за исключением права на заключение мирового соглашения. В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявят об отказе от иска (ч. 2 ст. 45 ГПК РФ).

Инициировав процесс, прокурор, как лицо, участвующее в деле, вправе заявить ходатайство о принятии мер по обеспечению иска, на что ориентирует п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе» от 26 апреля 2012 г. № 181. Принятие обеспечительных мер судом будет гарантировать исполнение решений судов, минимизации материального и иного ущерба, причиняемого правонарушениями. Например, в качестве обеспечительной меры по делам об оспаривании ненормативных правовых актов применяется такая мера, как приостановление действия оспариваемого ненормативного правового акта. В судебной практике применяется и такая мера, как обязание энергоснабжающей организации возобновить подачу электрической энергии для своевременного и безаварийного начала отопительного сезона. Такая мера позволила своевременно устранить нарушения закона при подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства к отопительному сезону и обеспечить своевременное и бесперебойное начало отопительного сезона.

При осуществлении права заявлять ходатайства о принятии мер по обеспечению иска прокурор не должен действовать вопреки воле лица, в защиту частноправовых интересов которого он обращается в суд и которое как предполагаемый субъект спорных материальных правоотношений участвует в гражданском процес-

[1] Определение Конституционного Суда Российской Федерации «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Кропачевой Ирины Рафаэловны на нарушение ее конституционных прав частями первой и второй статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 июня 2006 г. № 251-О.

се в качестве истца. Ходатайство прокурора о принятии мер по обеспечению иска должно подтверждаться в той или иной форме истцом либо его представителем[1]. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2002 г. № 4-П указывается, что отсутствие такого согласия «позволяло бы истцу уклоняться от возмещения убытков ответчику по формальным основаниям, в то время как его действительная воля на принятие мер по обеспечению иска была бы реализована через процессуальные действия прокурора, обратившегося в суд с заявлением о возбуждении гражданского дела в защиту интересов истца» (п. 5).

При рассмотрении судом искового заявления (заявления), предъявленного прокурором в интересах гражданина, на всех стадиях процесса необходимо получать подтверждение его волеизъявления на дальнейшее движение дела (п. 4.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе» от 26 апреля 2012 г. № 181).

В соответствии с п. 5 указанного Приказа прокурор, предъявивший иск (заявление) в интересах гражданина, который по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд, обязан принимать меры к обеспечению эффективной защиты нарушенного права указанного гражданина на судопроизводство в разумный срок посредством обращения при наличии к тому оснований к председателю соответствующего суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела, а также в суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

Кроме того, по ходатайству прокурора на основании ст. 211 ГПК РФ суд вправе обратить к немедленному исполнению решение, если вследствие особых обстоятельств замедление его исполнения может привести к значительному ущербу для взыскателя или исполнение может оказаться невозможным. Вопрос о немедленном исполнении решения суда может быть рассмотрен одновременно с принятием решения суда.

Например, прокурорами предъявляются в суд исковые заявления о признании незаконными действий энергосбытовой организации в части введения ограничения подачи электрической энергии в отношении жилищной организации, повлекших отключеие

[1] См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности статьи 140 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л. Б. Фишер» от 14 февраля 2002 г. № 4- П.

электроснабжения котельных установок детского сада, котельной школы и об обязании энергосбытовой организации возобновить подачу электрической энергии на котельные. Решения суда в части возложения обязанности возобновить подачу электроэнергии на котельные школы и клуба обращаются к немедленному исполнению.

Прокурор, участвующий в деле, обязан надлежащим образом формировать наблюдательное производство, в котором должны содержаться копии наиболее важных процессуальных документов: искового заявления (заявления), отзывов на него, документов, подтверждающих обоснованность заявленных требований, протоколов судебных заседаний, состоявшихся судебных постановлений, апелляционных, кассационных представлений (жалоб) и отзывов на них, а также копии материалов дела, на которые имеются ссылки в представлении прокурора (п. 11 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе» от 26 апреля 2012 г. № 181).

Названный Приказ не устанавливает порядок взаимодействия в одной горрайпрокуратуре (специализированной прокуратуре) при подготовке заявлений в суд и участии в гражданском процессе, однако такое взаимодействие является основой эффективной защиты прокурором прав граждан в сфере ЖКХ.

Кроме того, согласно п. 12 данного Приказа копии вступивших в законную силу судебных постановлений по искам (заявлениям) прокурора для контроля за их исполнением должны незамедлительно передаваться должностному лицу прокуратуры, осуществляющему организацию надзора за деятельностью судебных приставов по исполнению судебных актов.

Судебные постановления по делам, в которых участвовал прокурор в одной из процессуальных форм, могут быть пересмотрены в порядке апелляционного обжалования, кассационного обжалования, надзора, по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (ст.ст. 320.1, 380.1, 381, ч.1 ст. 391.1, 393 ГПК РФ).

В случае необходимости оспаривания постановления суда первой инстанции прокуроры городов и районов должны представлять вышестоящему прокурору проект представления и материалы наблюдательного производства по делу, сформированному в соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе» от 26 апреля 2012 г. № 181.

КНЯЖПОГОСТСКИЙ РАЙОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ КОМИ

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

от 27 сентября 2012 года по делу № <…>

Княжпогостский районный суд Республики Коми в составе:
председательствующего судьи М.
при секретаре Р.
с участием представителя прокуратуры Княжпогостского района,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по иску прокурора Княжпогостского района Республики Коми в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц к ОАО <В>, Княжпогостскому участку центрального межрайонного отделения ОАО <В> о признании незаконными действий по прекращению подачи электрической энергии на котельные ОАО <С> и обязании возобновить электроснабжение,

у с т а н о в и л:

прокурор Княжпогостского района в порядке ст. 45 ГПК РФ обратился в суд в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц с иском к ОАО <В>, Княжпогостскому участку центрального межрайонного отделения ОАО <В> о признании незаконными действий по прекращению подачи электрической энергии на котельные ОАО <С> и обязании возобновить электроснабжение. В обоснование иска указано, что прокуратурой в целях соблюдения прав и законных интересов граждан в жилищно-коммунальной сфере, во исполнение указания прокурора Республики Коми от 3 августа 2012 года № <…> проведена проверка готовности объектов теплоснабжения, расположенных на территории муниципального района <…> к отопительному сезону 2012—2013 гг., в ходе которой установлено, что по окончании отопительного сезона 31 мая 2012 года в связи с неоплатой ОАО <С> задолженности по договору энергоснабжения от 1 января 2006 года № <…> в сумме <…> ответчиком прекращена подача электрической энергии на 18 котельных, эксплуатируемых ОАО <С>, которые обеспечивают тепловой энергией объекты социального назначения <…>.

Представитель прокуратуры в судебном заседании уточнил требования, просил признать незаконными действия ОАО <В> по

введению ограничения подачи электрической энергии в отношении ОАО <С>, повлекшие отключение электроснабжения котельных установок по Княжпогостскому району: «Газовая» <…>, котельные клуба <…>, котельная детского сада <…>, школьная котельная <…>, котельная школы <…>, котельная клуб <…>, котельная <…>, котельная <…>, центральная котельная <…>, котельная<…>, котельная школы <…>. Обязать ОАО <В> возобновить подачу электрической энергии на объекты ОАО <С>: котельная школы <…>, котельная клуба <…>, центральная котельная <…>, ходатайствовал обратить решение в данной части к немедленному исполнению, поддержал доводы, указанные в исковом заявлении.

Представитель ответчика в судебном заседании иск не признал.

Представитель ОАО <С> в судебном заседании подержал требования прокурора. Пояснил, что был извещен о введении ограничения подачи электрической энергии.

Выслушав объяснения прокурора, изучив и оценив представленные материалы дела, суд приходит к следующему.

Согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Статьей 7 Конституции Российской Федерации Российская Федерация позиционируется как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Одним из условий обеспечения достойной жизни населения является энергоснабжение, теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение жилых домов.

Право на судебную защиту гарантировано статьей 46 Конституции Российской Федерации.

Это право является непосредственно действующим и предполагает не только право на обращение в суд, но и возможность эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

Судом установлено, что между ОАО <В> и ОАО <С> заключен договор энергоснабжения № <…> от 1 апреля 2008 года, согласно которому ОАО <В> обязалось ОАО <С> подавать электрическую энергию и мощность, а ОАО <С> принять и оплатить потребленную электрическую энергию и заявленную (договорную) мощность в объемах, в сроки и на условиях, предусмотренных договором.

В связи с образовавшейся задолженностью ОАО <С> по оплате электроэнергии в сумме <…>. ОАО <В> с 31 мая 2012 года введено ограничение подачи электрической энергии для ОАО <С>, следующих объектов — котельных установок по Княжпогостскому району: «Газовая» <…>, котельные клуба <…>, котельная детского сада <…>, школьная котельная <…>, котельная школы <…>, котельная клуба <…>, котельная <…>, котельная <…>, центральная котельная <…>, котельная <…>, котельная школы <…>.

О введении ограничения подачи электрической энергии ОАО <С> извещено надлежащим образом.

Сумма задолженности за потребленную электрическую энергию, указанная в уведомлении о введении ограничения подачи электрической энергии на 31 мая 2012 года, представителем ОАО <С> не оспаривается.

В период с 31 мая 2012 года по 1 июня 2012 года ответчиком произведено отключение вводных щитов на котельных по Княжпогостскому району: «Газовая» <…>, котельные клуба <…>, котельная детского сада <…>, школьная котельная <…>, котельная школы <…>, котельная клуба <…>, котельная <…>, котельная <…>, центральная котельная <…>, котельная <…>, котельная школы <…>, что подтверждается актами на отключение электроустановки.

Постановлением руководителя администрации муниципального района <…> от 29 августа 2012 года № <…> отопительный сезон для социально-значимых объектов муниципального района <…> начат 29 августа 2012 года.

В перечень социально значимых объектов Княжпогостского района входят: школа, детский сад <…>; школа, детский сад <…>; школа, детский сад, дом культуры <…>; начальная школа, детский сад <…>; школа, детский сад <…>; школа <…>; школа, дом культуры <…>; начальная школа, дом культуры <…>; дом культуры школа, детский сад <…>; начальная школа, детский сад <…>, начальная школа, детский сад, дом культуры ПМК.

Прокуратурой Княжпогостского района Республики Коми в целях соблюдения прав и законных интересов граждан в жилищно-коммунальной сфере, во исполнение указания прокурора Республики Коми от 3 августа 2012 года № <…> проведена проверка готовности объектов теплоснабжения, расположенных на территории муниципального района <…>, к отопительному сезону 2012—2013 года, в ходе которой установлено, что по окончании

отопительного сезона 31 мая 2012 года в связи с неоплатой ОАО <С> задолженности по договору энергоснабжения от 1 января 2006 года № <…> в сумме <…> ответчиком прекращена подача электрической энергии на 18 котельных, эксплуатируемых ОАО <С>, которые обеспечивают тепловой энергией объекты социального назначения <…>, <…>, <…>, <…>, <…>, <…>, <…>, <…>, <…>. С момента начала отопительного сезона 2012—2013 гг. теплоснабжение социально значимых объектов <…> района не осуществляется в связи с тем, что ОАО <…> не возобновлена подача электрической энергии на котельные ОАО <…>, обеспечивающие теплом указанные объекты.

Судом установлено, что 7 сентября 2012 года подключены следующие отключенные электроприемники: <…>; <…>; <…>; <…> (заявка-задание от 7 сентября 2012 г. № <…>). 13 сентября 2012 года подключены <…>; <…>; <…> (заявка-задание от 13 сентября 2012 года № <…>).

Сторонами не оспаривается, что на день рассмотрения дела не подключены объекты ОАО <С>: <…>, <…>, <…>.

В ходе судебного заседания исследовался договор энергоснабжения № <…> от 1 января 2012 года, заключенный между ОАО <С> и МАУ <…>; № <…> от 1 января 2012 г., заключенный между ОАО <С> и МАУ <…>; № <…> от 1 января 2012 года, заключенный между ОАО <С> и МАОУ <…>; № <…> от 1 января 2012 года, заключенный между ОАО <С> и МБОУ <…>; № <…> от 1 января 2012 года, заключенный между ОАО <С> и МБДОУ <…>; № <…> от 1 января 2012 года между ОАО <С> и МБОУ <…>. Из анализа вышеуказанных договоров следует, что вышеуказанные юридические лица, относящиеся к социально значимым объектам <…> района, заключили договор энергоснабжения (тепловая энергия и теплоноситель, горячая вода) с ОАО <С>, согласно которому ОАО <…> обязуется принимать и оплачивать тепловую энергию и невозвращенный теплоноситель, горячую воду.

В ходе судебного заседания также исследовались сведения о наличии задолженности у социально значимых объектов <…> района перед ОАО <С> за май 2012 года и на 29 августа 2012 года, из которых следует, что задолженность по оказываемым услугам по договору энергоснабжения отсутствует, за май выставлены только текущие платежи.

Представителем ответчика вышеуказанные сведения не оспаривались.

Таким образом, юридические лица, относящиеся к социально значимым объектам <…> района, заключившие договор энергоснабжения с ОАО <С>, являются абонентами, своевременно оплачивающими использованные топливно-энергетические ресурсы.

Пунктами 2 и 3 ст. 546 Гражданского кодекса Российской Федерации установлен перечень оснований, при которых допускается перерыв в подаче, прекращение или ограничение подачи энергии в одностороннем порядке.

Так, прекращение или ограничение подачи энергии без согласования с абонентом — юридическим лицом, но с соответствующим его предупреждением допускается в установленном законом или иными правовыми актами порядке в случае нарушения указанным абонентом обязательств по оплате энергии (п. 2).

К отношениям, связанным со снабжением через присоединенную сеть газом, нефтью и нефтепродуктами, водой и другими товарами, правила о договоре энергоснабжения (ст.ст. 539—547 Гражданского кодекса Российской Федерации) применяются, если иное не установлено законом, иными правовыми актами или не вытекает из существа обязательства (п. 2 ст. 548 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В силу раздела XIII Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2006 года № 530, допускается полное ограничение режима потребления в случае непогашения (неоплаты) потребителем накопленной задолженности в полном объеме, включая предусмотренную соответствующим договором или законом неустойку (штраф, пени), или в случае невыполнения иного требования, содержащегося в уведомлении о введении частичного ограничения режима потребления, через 3 рабочих дня с даты введения ограничения режима потребления (п. 175).

Из смысла указанных положений в их взаимосвязи следует, что энергоснабжающие организации по общему правилу вправе прекращать поставки электроэнергии организациям-потребителям при наличии непогашенной задолженности по их оплате, если соблюдена процедура по уведомлению (предупреждению) абонента — юридического лица. Исключение составляют лишь те организации-потребители, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации.

Законодателем также введены дополнительные механизмы защиты абонентов, которые надлежащим образом исполняют обяза-

тельства по оплате использованных топливно-энергетических ресурсов и не состоят в непосредственных отношениях с поставщиками электрической, тепловой энергии и газа.

Так, согласно п. 6 Порядка прекращения или ограничения подачи электрической и тепловой энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданых им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 1 (с изменениями от 31 августа 2006 года), в случаях когда к сетям, принадлежащим организации-потребителю, подключены абоненты, которые своевременно оплачивают использованные топливно-энергетические ресурсы, организация-потребитель обязана по соглашению с энергоснабжающей или газоснабжающей организацией обеспечить подачу этим абонентам топливно-энергетических ресурсов в необходимых для них объемах.

По смыслу указанного положения, организация-потребитель обязана обеспечить подачу абонентам, подключенным к сетям организации-потребителя, которые своевременно оплачивают использованные топливно-энергетические ресурсы, этих ресурсов в необходимых для них объемах. При этом отношения по поводу поставок необходимых в такой ситуации объемов топливно-энергетических ресурсов должны быть урегулированы на основании соответствующих соглашений между ресурсоснабжающими организациями и организациями-потребителями, их наличие является обязательным и должно предшествовать прекращению ресурсоснабжающими организациями подачи электроэнергии и газа организациям-потребителям во избежание нарушения прав указанных абонентов.

Действия энергоснабжающей организации по прекращению поставки ресурсов организациям-потребителям, к сетям которых подключены абоненты, своевременно оплачивающие использованные топливно-энергетические ресурсы, при отсутствии соглашения о подаче топливно-энергетических ресурсов таким абонентам, ведут к нарушению их прав на получение коммунальных услуг.

Судом установлено, что организация-потребитель не обращалась в ресурсоснабжающие организации для заключения соглашений о необходимых для обеспечения абонентов, своевременно оплачивающих использованные топливно-энергетические ресурсы, объемах этих ресурсов.

Суду не представлены доказательства, соответствующие ст.ст. 59, 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подтверждающие, что ресурсоснабжающей организацией предпринимались действия для заключения необходимых соглашений с организацией-потребителем в целях защиты интересов соответствующих потребителей независимо от того, имелась ли у таких ресурсоснабжающих организаций информация о таких потребителях.

Доказательства, опровергающие доводы истца, что ОАО <С> не имеет возможности обеспечить стабильное теплоснабжение объектов социального назначения <…> района за счет резервных источников питания (дизельных генераторов), поскольку они являются временными источниками энергии в период аварийного отключения электроэнергии, ответчиком не представлено.

При установленных обстоятельствах поставка электроэнергии является необходимым элементом технологического процесса отопления и горячего водоснабжения, и возможность его предоставления добросовестным потребителям неразрывно связана с электроснабжением, осуществляемым ОАО <В>.

В соответствии со ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Аналогичное положение содержится в ст. 10 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещающей действия (бездействие) хозяйствующего субъекта (группы лиц), занимающего доминирующее положение, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.

Таким образом, действия ОАО <В> повлекли за собой нарушение прав юридических лиц, своевременно вносящих плату за коммунальные услуги, на получение услуг в соответствии с договором энергоснабжения, заключенным с ОАО <С>, следовательно, являются незаконными.

С учетом вышеизложенного, учитывая, что на день рассмотрения данного дела руководством ОАО <В> не отменено ограничение подачи электрической энергии в отношении ОАО <С>

(объекты: <…>, <…>, <…>), а также погодные условия, в результате чего температура воздуха в социально значимых объектах не будет соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям в Российской Федерации, суд приходит к выводу, что ходатайство прокурора о немедленном исполнении решения суда в части обязания ОАО <В> возобновить подачу электрической энергии на объекты ОАО <С>: <…>, <…>, <…>, подлежит удовлетворению.

Иных требований по делу не заявлено.

Руководствуясь ст.ст. 194—199 ГПК РФ, суд

р е ш и л:

иск прокурора Княжпогостского района Республики Коми удовлетворить.

Признать незаконными действия ОАО <В> по введению ограничения подачи электрической энергии в отношении ОАО <С>, повлекшие отключение электроснабжения следующих объектов — котельных установок по <…> району: <…>, <…>, <…>, <…>, <…>, <…>, котельная <…>, котельная <…>, <…>, котельная <…>, <…>.

Обязать ОАО <В> возобновить подачу электрической энергии на объекты ОАО <С>: <…>, <…>,<…>.

Обратить исполнение решения суда в части обязания возобновить подачу электроэнергии на объекты ОАО <С>: <…>, <…>, <…> немедленному исполнению.

Решение может быть обжаловано в Верховный Суд Республики Коми в течение месяца со дня его вынесения в окончательной форме путем подачи апелляционной жалобы через Княжпогостский районный суд Республики Коми.

Судья

В окончательной форме изготовлено 4 октября 2012 года в 11 часов.

КНЯЖПОГОСТСКИЙ РАЙОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ КОМИ

Именем Российской Федерации

Р Е Ш Е Н И Е

от 19 мая 2014 года по делу № <…>

Княжпогостский районный суд Республики Коми в составе:
председательствующего судьи К.
при секретаре Р.
с участием помощника прокурора Княжпогостского района,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по иску прокурора Княжпогостского района Республики Коми в интересах неопределенного круга лиц к ООО «Княжпогостское ЖКХ» об обязании устранить нарушения требований по обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасного объекта, объекта ЖКХ и жизнеобеспечения,

у с т а н о в и л:

прокурор Княжпогостского района Республики Коми обратился с исковым заявлением в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц к ООО «Княжпогостское ЖКХ» об обязании устранить нарушения требований по обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасного объекта, объекта ЖКХ и жизнеобеспечения.

В судебном заседании помощник прокурора Княжпогостского района Республики Коми исковые требования поддержала.

Представитель УФСБ России по Республике Коми в Княжпогостском районе Республики Коми в судебном заседании присутствует, исковые требования прокурора поддержал.

Представитель ответчика в судебном заседании исковые требования признала в полном объеме, заявила, что часть из указанных в исковом заявлении мероприятий выполняется, по большинству составлены договоры, проводится определенная работа, направленная на устранение выявленных нарушений.

Выслушав стороны, изучив представленные доказательства, суд находит исковые требования прокурора района подлежащими удовлетворению.

Представителем прокуратуры Княжпогостского района Республики Коми 08.02.2012 совместно с сотрудниками отделения УФСБ России по Республике Коми в Княжпогостском районе и в

присутствии начальника цеха комплекса очистных сооружений ООО «Княжпогостское ЖКХ» проведена проверка антитеррористической и противодиверсионной защищенности объекта — комплекса очистных сооружений (далее — КОС), расположенного по адресу: <...>.

Установлено, что указанный объект в соответствии с Реестром потенциально опасных объектов на территории Республики Коми, утвержденным Распоряжением заместителя главы Республики Коми — председателем Комиссии по чрезвычайным ситуациям от <...> № <...>, относится к опасным производственным объектам.

В результате проверки выявлены следующие нарушения требований, установленных Перечнем минимальных обязательных требований по обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов, объектов ЖКХ и жизнеобеспечения, объектов здравоохранения, образования и мест массового пребывания граждан, утвержденным Протоколом заседания антитеррористической комиссии в Республике Коми от <...> № <...> (далее — Перечень):

ограждение периметра КОС не препятствует проникновению на объект посторонних лиц, при этом имеются многочисленные лазы и проемы. Так, два выезда на западной стороне объекта на <...> и на <...> не оборудованы шлагбаумом и не контролируются охраной. Кроме того, на южной стороне периметра ограждение нарушено, отсутствует десять пролетов забора. Также отсутствует шесть пролетов забора в районе прохождения ЛЭП. Со стороны <...> в ограждении имеется не контролируемый проход. С восточной стороны периметра отсутствует ограждение, брешь около 50 метров, в районе песчаной площадки — 25 метров (подп. 1 п. 1 Перечня);

охрана объекта осуществляется одним сотрудником постовой сторожевой охраны ООО «Княжпогостский завод ДВП», который контролирует только въезд-выезд автомобилей через КПП (подп. 1 п. 1 Перечня);

административное здание не имеет тревожной и охранной сигнализации с выводом на пульт ОВО при ОМВД России по Княжпогостскому району (подп. 1 п. 1 Перечня);

отсутствуют инженерно-технические средства охраны и видеонаблюдения (подп. 1 п. 1 Перечня);

освещение по периметру объекта частично не функционирует (подп. 1 п. 1 Перечня);

система громкоговорящей связи на территории объекта отсутствует (подп. 12 п. 1 Перечня);

не разработан паспорт антитеррористической защищенности и паспорт безопасности объекта (подп. 2, 3 п. 1 Перечня).

По результатам проверки составлен акт.

Результаты проверки свидетельствуют о наличии угрозы несанкционированного проникновения на территорию объекта посторонних лиц, вынашивающих намерения совершения диверсионно-террористических актов на опасном производственном объекте, расположенном по адресу <...>, и, как следствие, возможности возникновения чрезвычайных ситуаций, угрозы жизни и здоровью граждан, что нарушает права неограниченного круга лиц на охрану от проявлений терроризма.

Согласно ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий. В силу ст. 3 указанного Закона под противодействием терроризму понимается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по предупреждению терроризма, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму» в каждом субъекте Российской Федерации созданы антитеррористические комиссии. В соответствии с указом главы Республики Коми от 05.09.2006 № 110 «Об образовании антитеррористической комиссии в Республике Коми» создана антитеррористическая комиссия Республики Коми, одной из главных целей которой определено участие в профилактике проявлений терроризма. Решением антитеррористической комиссии в Республике Коми от 28.06.2007 во исполнение требований федерального законодательства разработан Перечень минимальных обязательных требований по обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов, объектов ЖКХ и жизнеобеспечения, объектов здравоохранения, образования и мест массового пребывания граждан.

Согласно данному Перечню к потенциально опасным объектам предъявляются требования по организации режима охраны,

обеспечивающего постоянный контроль за территорией объекта и прилегающей местностью, в том числе путем оборудования систем видеонаблюдения; наличию паспорта антитеррористической защищенности; привлечению к ремонтно-строительным работам на объекте хозяйствующих субъектов, имеющих лицензии на осуществление данного вида деятельности, и граждан, имеющих регистрацию; проведению инструктажей персонала объекта по повышению бдительности и действиям в условиях террористической угрозы; наличию средств связи, обеспечивающих своевременное информирование правоохранительных органов о возможных признаках террористической угрозы; наличию средств громкоговорящей связи; оснащению аппаратов телефонной связи устройством автоматического определения номера (АОН); обеспечению мероприятий по быстрой и безопасной эвакуации людей.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, на которых, в том числе, используются и хранятся токсичные вещества — вещества, способные при воздействии на живые организмы приводить к их гибели. Данные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (п. 2 ст. 2 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

Согласно ст. 9 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана, в том числе, соблюдать положения настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных технических документов в области промышленной безопасности, предотвращать проникновение на опасный производственный объект посторонних лиц, принимать участие в техническом расследовании причин аварии на опасном производственном объекте, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных аварий, анализировать причины возникновения инцидента на опасном производственном объекте, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных инцидентов.

Таким образом, суд находит исковые требования прокурора Княжпогостского района об устранении выявленных нарушений основанными на законе и подлежащими удовлетворению.

Руководствуясь ст.ст. 194—199 ГПК РФ, суд

р е ш и л:

исковые требования прокурора Княжпогостского района в интересах неопределенного круга лиц к ООО «Княжпогостское ЖКХ» об обязании устранить нарушения требований по обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасного объекта, объекта ЖКХ и жизнеобеспечения удовлетворить.

Обязать ООО «Княжпогостское ЖКХ» в срок до 01.10.2012 устранить нарушения требований по обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасного объекта, объекта ЖКХ и жизнеобеспечения — комплекса очистных сооружений путем выполнения следующих мероприятий:

принятие охранно-режимных мер и инженерно-технических сооружений, обеспечивающих защиту от несанкционированного проникновения на объект посторонних лиц и транспортных средств, в том числе организация контрольно-пропускного и внутриобъектового режима с контролем пребывания и системой ограничения доступа, обеспечение целостности ограждения по периметру КОС, а также оборудование выездов шлагбаумами, контролируемыми охраной, обеспечение административного здания тревожной и охранной сигнализацией с выводом на пульт ОВО при ОМВД России по Княжпогостскому району, оборудование инженерно-техническими средствами охраны и видеонаблюдения, оборудование освещения по периметру объекта;

оформление паспорта антитеррористической защищенности, паспорта безопасности;

обеспечение систем громкоговорящей связи.

Взыскать с ООО «Княжпогостское ЖКХ» госпошлину в доход бюджета МР «Княжпогостский» в размере <...> рублей.

Решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в Верховный суд Республики Коми в течение месяца со дня вынесения решения в полном объеме путем подачи жалобы через <...> районный суд.

Судья

САРАТОВСКИЙ РАЙОННЫЙ СУД САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

от 11 мая 2010 года по делу № <…>

Саратовский районный суд Саратовской области в составе:
председательствующего судьи И.
при секретаре А.
с участием старшего помощника прокурора Т.
представителя ответчика по доверенности от 21 декабря 2009 года С.
представителя третьего лица по доверенности от 20 марта 2010 года Д.,

рассмотрев в ходе предварительного судебного заседания гражданское дело по иску прокурора Саратовского района в защиту прав и интересов <…>, <…>, <…>, <…>, <…> к обществу с ограниченной ответственностью <…>, третье лицо ОАО <…>, о признании действий противоправными, возложении обязанностей предоставить информацию об условиях договоров энергоснабжения и реквизитах, заключить договоры энергоснабжения с потребителями,

у с т а н о в и л:

прокурор, обратившийся в суд с иском в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 46 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», просит признать действия ответчика как гарантирующего поставщика электроэнергии по отказу в предоставлении истцам информации об условиях договоров энергоснабжения и реквизитах оплаты электроэнергии противоправными и обязать его устранить нарушения. Кроме того, просит признать противоправными действия ответчика по отказу в заключении таких договоров с истцами и обязать его заключить договоры энергоснабжения.

В судебном заседании представитель истца отказался от исковых требований в полном объеме, с приобщением письменного заявления, в связи с фактическим устранением ответчиком допущенных нарушений.

Представители ответчика и третьего лица в суде не возражали против прекращения производства по делу.

Согласно ст. 39 ГПК РФ истец вправе отказаться от иска. Суд не принимает отказ истца от иска, если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц.

Судом установлено, что отказ истца от иска не противоречит закону и не нарушает права и законные интересы других лиц.

В соответствии со ст. 220 ГПК РФ суд прекращает производство по делу, если истец отказался от иска и отказ принят судом.

Судом, кроме того, установлено, что представителю истца последствия отказа от иска и прекращения производства по делу, предусмотренные ст. 221 ГПК РФ, а именно недопущение повторного обращения в суд по спору между теми же сторонами о том же предмете и по тем же основаниям, понятны.

На основании изложенного суд считает необходимым принять отказ от иска, производство по делу прекратить.

Помимо этого, в силу ч. 1 ст. 144 ГПК РФ, суд отменяет обеспечение иска, примененное согласно определению от 31 марта 2010 года в виде запрета ответчику и третьему лицу производить ограничение (прекращение) подачи электроэнергии жильцам.

Руководствуясь ст.ст. 39, 144, 220, 221, 224 ГПК РФ, суд

о п р е д е л и л:

принять отказ прокурора Саратовского района от иска в защиту прав и интересов <…>, <…>, <…>, <…>, <…> к обществу с ограниченной ответственностью <…>, третье лицо ОАО <…>, о признании действий противоправными, возложении обязанностей предоставить информацию об условиях договоров энергоснабжения и реквизитах, заключить договоры энергоснабжения с потребителями.

Производство по делу по иску прокурора Саратовского района в защиту прав и интересов <…>, <…>, <…>, <…>, <…> к обществу с ограниченной ответственностью <…>, третье лицо ОАО <…>, о признании действий противоправными, возложении обязанностей предоставить информацию об условиях договоров энергоснабжения и реквизитах, заключить договоры энергоснабжения с потребителями прекратить.

Отменить обеспечительные меры по настоящему гражданскому делу, примененные согласно определению от 31 марта 2010 года в виде запрета обществу с ограниченной ответственностью <…> и ОАО <…> производить ограничение (прекращение) подачи электроэнергии <…>, проживающей по адресу: <…>, проживающей по адресу: <…>, проживающему по адресу: <…>, проживающей по адресу: <…>, проживающему по адресу: <…>.

На определение может быть подана частная жалоба в Саратовский областной суд в течение 10 дней.

Судья

ОДОЕВСКИЙ РАЙОННЫЙ СУД ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

от 30 апреля 2013 года по делу № <…>

Одоевский районный суд Тульской области в составе:
председательствующего судьи С.
при секретаре Т.
с участием помощника прокурора Одоевского района Д.,

рассмотрев в судебном заседании гражданское дело по иску прокурора <...> района Тульской области в интересах неопределенного круга лиц к ООО «РПД ЖКХ» об обязании передать техническую документацию на многоквартирный дом, расположенный по адерсу <...>,

у с т а н о в и л:

прокурор Одоевского района Тульской области в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с иском к ООО «РПД ЖКХ» об обязании передать техническую документацию на многоквартирный дом, расположенный по адресу <...>.

В ходе предварительного заседания прокурор заявил ходатайство о прекращении дела, поскольку в настоящее время ООО «РПД ЖКХ» передала ООО «Воскресенское ЖКХ» техническую документацию на многоквартирный дом, расположенный по адресу <...>, и в рассмотрении иска отпала необходимость.

Представитель ООО «РПД ЖКХ», действующий по доверенности, подтвердил, что действительно передали представителю ООО «Воскресенское ЖКХ» техническую документацию на многоквартирный дом, расположенный по адресу <...>, согласен с прекращением производства по делу.

Представитель ООО «Воскресенское ЖКХ», действующая по доверенности, подтвердила, что они получили от ООО «РПД ЖКХ» поквартирные карточки и карточки регистрации на многоквартирный дом, расположенный по адресу <...>.

Заслушав стороны, суд считает необходимым принять отказ прокурора от иска и дело производством прекратить, поскольку отказ не противоречит закону и не нарушает ничьи права. Последствия прекращения дела, предусмотренные ст. 221 ГПК РФ, разъяснены и они сторонам понятны.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 221 ГПК РФ, суд

о п р е д е л и л:

гражданское дело по иску прокурора Одоевского района Тульской области в интересах неопределенного круга лиц к ООО «РПД ЖКХ» об обязании передать техническую документацию на многоквартирный дом, расположенный по адресу <...>, прекратить в связи с отказом от иска.

Определение может быть обжаловано в 15-дневный срок в Тульский областной суд через Одоевский районный суд Тульской области.

Судья

АМУРСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 27 мая 2011 года по делу <…>

Судебная коллегия по гражданским делам Амурского областного суда в составе:

председательствующего Г.

судей коллегии Б., С.

при секретаре Ф.

с участием прокурора П.

рассмотрела в открытом судебном заседании в г. Благовещенске дело по частной жалобе начальника Сковородинского отделения филиала <…> ОАО <…> на определение Сковородинского районного суда от 22 апреля 2011 года.

Заслушав дело по докладу судьи областного суда Г., заключение прокурора П., полагавшей оставить без изменения определение суда, судебная коллегия

у с т а н о в и л а:

и. о. прокурора Сковородинского района обратился в суд с исковым заявлением в интересах неопределенного круга лиц — жителей Неверского, Солнечного, Джалиндинского, Тахтамыгдинского сельсоветов к ОАО <…> в лице филиала <…> о признании недействительными действий по приостановлению обязательств по договору энергоснабжения.

Определением судьи от 22 апреля 2011 года назначены меры по обеспечению иска, ОАО <…> в лице филиала <…> запрещено введение ограничения режима потребления электроэнергии по договору энергоснабжения № <…> от 10 октября 2009 года до конца отопительного сезона 2010—2011 года.

В частной жалобе ответчик просит определение отменить, указывает, что в определении нет указаний, какие именно действия ответчика могут затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда. Запрещение касается всех объектов, содержащихся в договоре. Считает, что не имеется законных осно-

ваний для применения ограничений, а также принятые меры несоразмерными заявленным требованиям. Требование о запрете ограничений не основано на нормах закона, так как такое требование противоречит действующим правилам в области энергоснабжения — ст.ст. 523, 546 Гражданского кодекса Российской Федерации, Постановлению Правительства Российской Федерации № 530 от 31 августа 2006 года № 307, которые устанавливают право гарантирующего поставщика вводить режим ограничения электропотребления в отношении потребителей, которые не исполняют или ненадлежащим образом исполняют свои обязательства по оплате потребленной электроэнергии.

Также ссылается на отсутствие оснований для принятия обеспечительных мер.

Изучив материалы дела, доводы частной жалобы, судебная коллегия находит определение суда подлежащим отмене по следующему основанию.

В соответствии со ст. 139 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации по заявлению лиц, участвующих в деле, судья или суд может принять меры по обеспечению иска. Обеспечение иска допускается во всяком положении дела, если непринятие мер по обеспечению иска может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда.

Из искового заявления следует, что и. о. прокурора района просит суд признать незаконными действия ОАО <…> в лице филиала <…> и запретить вводить ограничение режима потребления электроэнергии по договору от 10 октября 2009 года до конца отопительного периода 2010—2011 года.

Оспоренным определением суд в качестве обеспечительных мер наложил запрет вводить ограничения на период, о котором заявлено в иске, что расценивается, как предрешение рассмотрения иска.

Помимо этого, в определении суда не указано на наличие оснований, которые бы свидетельствовали о том, что непринятие мер по обеспечению иска может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда.

Как следует из ст. 139 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, при разрешении вопроса о необходимости применения мер по обеспечению иска судья должен достоверно

установить, что непринятие таких мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда. Поскольку данные обстоятельства не были установлены, то определение о принятии мер по обеспечению иска является незаконным и необоснованным, подлежит отмене.

В связи с изложенным доводы частной жалобы заслуживают внимания.

Кроме того, в исковом заявлении не содержится ходатайство о применении ограничительных мер, в нем только содержится ссылка на ст.ст. 139, 140 ГПК РФ, не приведено никаких данных, подтверждающих, что решение суда невозможно будет исполнить или его исполнение будет затруднено в случае непринятия мер по обеспечению иска, а также учитывая то, что материалы дела также не содержат таких сведений, коллегия находит возможным отменить определение судьи и разрешить указанный вопрос по существу, не передавая дело на новое рассмотрение вопроса.

В связи с изложенным в соответствии со ст. 374 ГПК РФ судебная коллегия

о п р е д е л и л а:

определение судьи Сковородинского районного суда от 22 апреля 2011 года отменить, разрешить вопрос по существу:
в удовлетворении заявления и. о. прокурора Сковородинского района о принятии мер по обеспечению иска к ОАО <…> в лице филиала <…> о признании недействительными действий по приостановлению обязательств по договору энергоснабжения отказать.

Судья

Апатитский городской суд
Мурманской области
ул. Ферсмана, д. 44, г. Апатиты,
Мурманская область, 184200

Прокурор в защиту прав
и законных интересов гражданина

ИСТЕЦ:
Г., <…> г. р., уроженка <…>,
проживающая по адресу: <…>

ОТВЕТЧИК:
ООО <…>
<адрес>

ТРЕТЬЕ ЛИЦО:
МУП <…>
<адрес>

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
о признании отключения электроэнергии незаконным
(в порядке ст. 45 ГПК РФ)

Прокуратурой г. Апатиты проведена проверка по обращению Г., поступившему 24 мая 2011 года, о нарушении ее прав и законодательства Российской Федерации при отключении электроснабжения квартиры по адресу: <…>.

В ходе проверки установлено следующее.

Г. проживает в кв. <…> д. <…> по ул. <…> г. <…>.

По состоянию на 1 марта 2011 года у Г. перед ООО <…> образовалась задолженность по оплате коммунальных услуг в сумме <…>, соглашение о рассрочке платежа по погашению образовавшейся задолженности с управляющей компанией заключено не было.

16 марта 2011 года Г. вручено предупреждение о том, что если задолженность не будет погашена в течение одного месяца, то будет произведено приостановление предоставления коммунальной услуги «электроснабжение».

27 апреля 2011 г. в адрес Г. направлено уведомление о необходимости предоставления доступа в квартиру для отключения электроэнергии.

Согласно акту от 23 мая 2011 года в кв. <…> д. <…> по ул. <…> г. <…> подача электроэнергии прекращена путем отключения электроснабжения.

До настоящего времени подача электроэнергии не возобновлена.

Согласно ч. 1 ст. 157 Жилищного кодекса Российской Федерации правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, а также правила, обязательные при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с подп. «а» п. 80 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 года № 307, исполнитель вправе приостановить или ограничить предоставление коммунальных услуг через один месяц после письменного предупреждения (уведомления) потребителя в случае неполной оплаты потребителем коммунальных услуг. Под неполной оплатой коммунальных услуг понимается наличие у потребителя задолженности по оплате одной или нескольких коммунальных услуг, превышающей шесть ежемесячных размеров платы, определенных исходя из соответствующих нормативов потребления коммунальных услуг и тарифов, действующих на день ограничения предоставления коммунальных услуг, при условии отсутствия соглашения о погашении задолженности, заключенного потребителем с исполнителем, и (или) при невыполнении условий такого соглашения.

Согласно п. 3 указанных Правил коммунальные услуги — деятельность исполнителя коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, обеспечивающая комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях.

Пунктом 81 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 года № 307, установлен порядок ограничения или приостановления коммунальных услуг, согласно которому:

а) исполнитель направляет (в письменной форме) потребителю уведомление о том, что в случае непогашения задолженности в течение одного месяца с момента направления указанного уведом-

ления предоставление ему коммунальных услуг может быть приостановлено и (или) ограничено. Перечень этих услуг прилагается к уведомлению, которое доводится до сведения потребителя путем вручения под расписку или направления по почте заказным письмом (с описью вложения) по указанному им почтовому адресу;

б) при непогашении задолженности в течение установленного в уведомлении срока исполнитель вправе ограничить предоставление указанных в уведомлении коммунальных услуг с предварительным (за трое суток) письменным извещением потребителя;

в) в случае непогашения образовавшейся задолженности и по истечении одного месяца со дня введения ограничения предоставления коммунальных услуг исполнитель имеет право приостановить предоставление коммунальных услуг, за исключением отопления, холодного водоснабжения и водоотведения.

В силу п. 83 указанных Правил при ограничении предоставления коммунальных услуг (либо подачи коммунальных ресурсов) исполнитель вправе временно уменьшить объемы (количество) подачи потребителю отдельных коммунальных ресурсов и (или) ввести режимное предоставление коммунальных услуг.

Однако ООО <…> в нарушение указанного порядка после вручения Г. уведомления о приостановлении коммунальной услуги «электроснабжение», промежуточную меру — ограничение не вводило, применив крайнюю меру — приостановление предоставления коммунальной услуги «электроснабжение».

Таким образом, ООО <…> при приостановлении предоставления коммунальных услуг не соблюдено условие о первоначальном ограничении предоставления коммунальной услуги, чем нарушен порядок, установленный действующим законодательством, согласно которому приостановление предоставления коммунальных услуг возможно только после предварительного введения ограничения предоставления коммунальных услуг.

ООО <…> нарушено право Г. на получение коммунальной услуги «электроснабжение».

В соответствии с ч. 1 ст. 11 Жилищного кодекса Российской Федерации защита нарушенных жилищных прав осуществляется судом в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством.

Г. является инвалидом II группы, т. е. самостоятельно не может защищать свои права по состоянию здоровья.

В соответствии с ч. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан,

в случае если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

При таких обстоятельствах прокурор, в соответствии со ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, обращается в суд в защиту прав и законных интересов инвалида II группы Г.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,

п р о ш у:

признать действия ООО <…> по приостановлению предоставления коммунальной услуги «электроснабжение» в кв. <…> д. <…> по ул. <…> г. <…> незаконными;

обязать ООО <…> произвести подключение коммунальной услуги электроснабжение в кв. <…> д. <…> по ул. <…> г. <…> в течение двух календарных дней со дня вступления решения суда в законную силу.

Приложение:

Копии искового заявления для сторон — 3 экз. на 12 л.

Копии обращения — 3 экз. на 3 л. (имеется у истца).

Копии справки МСЭ Г. — 3 экз. на 6 л. (имеется у истца).

Копии справки ф. 9 — 3 экз. на 3 л. (имеется у ответчика).

Копии архивной выписки — 3 экз. на 3 л. (имеется у ответчика).

Копии предупреждения — 3 экз. на 3 л. (имеется у ответчика).

Копии уведомления об отключении — 3 экз. на 3 л. (имеется у ответчика).

Копии заявки — 3 экз. на 6 л. (имеется у ответчика).

Копии договора оказания услуг по ограничению предоставления коммунальных услуг (электроснабжение) — 2 экз. на 14 л. (имеется у третьего лица и ответчика).

Копии акта ограничения режима потребления электрической энергии — 3 экз. на 3 л. (имеется у ответчика).

Заместитель прокурора города
младший советник юстиции

Федеральный суд общей юрисдикции
<*адрес*>

Прокурор в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц

ОТВЕТЧИК:
ООО <…>
<*адрес*>

ТРЕТЬЕ ЛИЦО:
администрация муниципального образования <…>
<*адрес*>

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
об устранении допущенных нарушений правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда
(в порядке ст. 45 ГПК РФ)

Прокуратурой района совместно с Государственной жилищной инспекцией проверено соблюдение Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил измерения 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, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491, по адресу: <…>.

В ходе проверки были выявлены нарушения требований Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170, вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении домоуправа ООО <…>, осуществляющего техническое обслуживание дома по адресу: <…>.

В соответствии со ст. 4 Жилищного кодекса Российской Федерации жилищное законодательство регулирует отношения, в том числе и по поводу контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Рос-

сийской Федерации и субъектов Российской Федерации. Жилищное законодательство состоит из Жилищного кодекса Российской Федерации, принятых в соответствии с данным Кодексом других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (ст. 5 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В соответствии со ст. 5 Жилищного кодекса Российской Федерации изданы Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 года №170.

Содержание общего имущества в зависимости от состава, конструктивных особенностей, степени физического износа и технического состояния общего имущества, а также в зависимости от геодезических и природно-климатических условий расположения многоквартирного дома включает в себя осмотр общего имущества, осуществляемый собственниками помещений и указанными в п. 13 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда ответственными лицами, обеспечивающий своевременное выявление несоответствия состояния общего имущества требованиям законодательства Российской Федерации, а также угрозы безопасности жизни и здоровью граждан, уборку и санитарно-гигиеническую очистку помещений общего пользования, а также земельного участка, входящего в состав общего имущества.

Согласно пп. 3.6.1, 3.6.2, 3.6.8, 3.6.9, 3.6.14 постановления Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» уборка площадок, садов, дворов, дорог, тротуаров, дворовых и внутриквартальных проездов территорий должна производиться организациями по обслуживанию жилищного фонда; тротуары допускается убирать специализированными службами. Места, не доступные для уборочных машин, должны убираться вручную до начала работы машин, с труднодоступных мест допускается подавать снег на полосу, убираемую машинами.

Уборка придомовых территорий должна проводиться в следующей последовательности: вначале убирать, а в случае гололеда и скользкости — посыпать песком тротуары, пешеходные дорожки, а затем дворовые территории.

Уборку, кроме снегоочистки, которая производится во время снегопадов, следует проводить в режиме в утренние или вечерние часы.

В соответствии с пп. 5.1, 5.2, 5.2.1, 5.2.2, 5.3, 5.4 Постановления Правительства субъекта Российской Федерации с 16 октября по 15 апреля устанавливается период зимней уборки. Неуборка вышеуказанной территории является нарушением действующего законодательства, а также нарушает права и интересы неопределенного круга лиц, проживающих в указанном доме, соседних домах и использующих при передвижении указанную территорию, а также угрожает личной безопасности указанной категории лиц, прокурор просит обязать ответчика устранить вышеуказанные нарушения.

Таким образом, несоблюдение требований Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда нарушает права и интересы неопределенного круга лиц, проживающих и посещающих здание, расположенное по адресу: <…>, а также угрожает личной безопасности вышеуказанной категории лиц.

Согласно ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, муниципальных образований. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,

п р о ш у:

обязать ООО <…> устранить допущенные нарушения Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда в течение <…> дней со дня вступления решения суда в законную силу, а именно по адресу: <…> произвести очистку от снега внутридомовой территории (тротуары); очистить прилотковую зону; снег сдвинуть в валы, расположенные параллельно бортовому камню; произвести скалывание; выполнить работы по предотвращению скользкости на территории придомовых тротуаров, проходов к лестничным клеткам, обработке антигололедными средствами.

Приложение:

Прокурор

Федеральный суд общей юрисдикции
<адрес>

Прокурор в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц

ОТВЕТЧИК:
ООО <…>
<адрес>

ТРЕТЬЕ ЛИЦО:
администрация муниципального образования <…>
<адрес>

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
об обязании привести подвальное помещение в надлежащее состояние
(в порядке ст. 45 ГПК РФ)

Оперативными сотрудниками прокуратуры района (города) проведена проверка надлежащего содержания мест общего пользования жилого дома № <…> по ул. <…>. В ходе проверки установлено следующее.

Согласно акту проверки от <…> мест общего пользования жилого дома № <…> по ул. <…>, проведенной оперативными сотрудниками прокуратуры района (города) при участии главного специалиста Государственной жилищной инспекции по <…> области С., технического директора ООО <…> К., подвальное помещение (парадная № 1) затоплено сточными водами, загрязнено бытовыми отходами, запах канализации; подвальное помещение (парадная № 2) затоплено сточными водами, загрязнено; подвальное помещение (парадная № 3) подтоплено сточными водами, загрязнено бытовыми отходами.

Способом управления вышеназванным многоквартирным домом на основании ч. 2 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации выбрано управление управляющей компанией — ООО <…>. ООО <…>, являясь обслуживающей организацией, осуществляет деятельность по управлению, содержанию и ремонту общего имущества многоквартирного жилого дома № <…> по ул. <…>. Статус управляющей компании возлагает на организацию определенные обязанности, связанные с обслуживанием и содержанием жилого фонда.

В соответствии с типовым договором (договор управления многоквартирным домом № <…> от <…> между А., Б. и ООО <…>) исполнитель обязан обеспечивать предоставление услуг и осуществление работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества многоквартирного дома, производить плановые и внеплановые осмотры, профилактическое обслуживание общего имущества многоквартирного дома, своевременно производить подготовку многоквартирного дома, санитарно-технического и иного инженерного оборудования, находящегося в нем, к сезонной эксплуатации (пп. 3.1.2, 3.1.5, 3.1.7 договора).

В соответствии с пп. 2, 4 Приложения № 2 к указанному договору в перечень услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме входит обеспечение функционирования всех инженерных систем и оборудования дома (лифтов, вентиляционных каналов, систем отопления, водоснабжения, систем дымоудаления, мусоропровода, внутридомовых электрических сетей, в том числе сетей, питающих электро-приемники квартир до входных зажимов квартирных электросчетчиков); техническое обслуживание дома, которое включает в себя: наладку инженерного оборудования, работы по устранению аварийного состояния строительных конструкций и инженерного оборудования, технические осмотры отдельных элементов и помещений дома, планово-предупредительные ремонты внутридомовых сетей, подготовку дома и его инженерных сетей к сезонной эксплуатации, санитарное содержание лестничных клеток, мусоропроводов и придомовых территорий.

Согласно ч. 1 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Пунктом 1.8 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 года № 170 предусмотрено, что техническая эксплуатация жилищного фонда включает в себя управление жилищным фондом, техническое обслуживание и ремонт строительных конструкций и инженерных систем зданий и санитарное обслуживание.

Пунктом 3.4.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда предусмотрено, что организация по обслужива-

нию жилищного фонда должна обеспечить: температурно-влажностный режим помещений подвалов и технических подполий, препятствующий выпадению конденсата на поверхностях ограждающих конструкций; чистоту и доступность прохода ко всем элементам подвала и технического подполья.

Согласно п. 4.1.3 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда подвальные помещения должны быть сухими, чистыми, иметь освещение и вентиляцию.

В соответствии с п. 4.1.15 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда не допускается: подтопление подвалов и технических подполий из-за неисправностей и утечек от инженерного оборудования; захламление и загрязнение подвальных помещений.

В соответствии с п. 9.1 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (СанПиН 2.1.2.1002-00, утв. Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 15 декабря 2000 года) не допускается: захламление, загрязнение и затопление подвалов и технических подполий, лестничных пролетов и клеток, чердачных помещений, других мест общего пользования.

Согласно п. 9.2 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов необходимо: своевременно принимать меры по устранению неисправностей инженерного и другого оборудования, расположенного в жилом помещении (систем водопровода, канализации, вентиляции, отопления, мусороудаления, лифтового хозяйства и пр.), нарушающих санитарно-гигиенические условия; обеспечивать своевременный вывоз бытовых отходов, содержать в исправном состоянии мусоропроводы и мусороприемные камеры; проводить мероприятия, направленные на предупреждение возникновения и распространения инфекционных заболеваний, связанных с санитарным состоянием жилого здания, при необходимости проводить мероприятия по уничтожению насекомых и грызунов (дезинсекция и дератизация).

В соответствии с требованиями ст. 309 Гражданского кодекса Российской Федерации обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований — в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями.

Согласно требованиям ст. 310 Гражданского кодекса Российской Федерации односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Как установлено в ходе проведения проверки, ООО <…> не исполняет обязательства по надлежащему содержанию подвального помещения жилого дома, расположенного по адресу <…>. Отсутствие финансирования не освобождает ответчика от исполнения обязанностей, возложенных на него законом.

В соответствии с п. 1 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд.

Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение, в том числе лиц с ограниченными возможностями — инвалидов; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования.

В настоящем иске под защитой неопределенного круга лиц следует понимать защиту общих интересов физических лиц, проживающих в доме № <…> по ул. <…>, когда установление их точного количества не требуется.

В соответствии с п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор вправе обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан, либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение.

В данном случае прокурор обратился в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц, поскольку защите подлежит коллективный, а не индивидуальный интерес. Нарушение требований федерального законодательства ООО <…> в части неисполнения обязательства по надлежащему содержанию подвального поме-

щения жилого дома, расположенного по адресу: <…>, затрагивает интересы тех, кто проживает в указанном доме или планирует проживать в будущем.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в случаях, предусмотренных указанным Кодексом, другими федеральными законами, гражданское дело может быть возбуждено по заявлению лица, выступающего от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или в защиту интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

В силу положений ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О защите прав потребителей» иски о защите прав потребителей могут быть предъявлены по выбору истца в суд по месту: нахождения организации, а если ответчиком является индивидуальный предприниматель — его жительства; жительства или пребывания истца; заключения или исполнения договора. Если иск к организации вытекает из деятельности ее филиала или представительства, он может быть предъявлен в суд по месту нахождения ее филиала или представительства.

Согласно ч. 2 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ст.ст. 309, 310 Гражданского кодекса Российской Федерации,

п р о ш у:

обязать ООО <…> привести подвальное помещение жилого дома № <…> по ул. <…> в состояние, соответствующее Правилам и нормам технической эксплуатации жилищного фонда, а именно откачать сточные воды и осушить подвальное помещение дома.

Приложение:

Прокурор

В Железнодорожный районный суд
г. <…>

Прокурор <…> района
г. <…> в интересах

К., проживающего по адресу: <…>

ОТВЕТЧИК:
Открытое акционерное общество
<…>
<адрес>

ТРЕТЬЕ ЛИЦО:
Главное управление экономики
и инвестиций Алтайского края
<адрес>

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ
о признании незаконными действий по применению норматива потребления, взиманию платы, возложении обязанности произвести перерасчет (в порядке ст. 45 ГПК РФ)

В прокуратуру района поступило обращение К. о проведении проверки законности начисления платы за газ.

Истец проживает в квартире <…> дома <…> по пр. <…> г. <…> и является потребителем услуг по газоснабжению сжиженным газом, оказываемых ОАО <…>.

Согласно абз. 2 ч. 1 ст. 424 Гражданского кодекса Российской Федерации в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т. п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами.

Как следует из ч. 1 ст. 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации), за исключением

нормативов потребления коммунальных услуг по электроснабжению и газоснабжению, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 373 «О порядке установления нормативов потребления газа населением при отсутствии приборов учета газа» нормативы потребления газа населением при отсутствии приборов учета газа (нормативы потребления коммунальных услуг в части газоснабжения) устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации на основании норм потребления газа населением при отсутствии приборов учета газа.

В соответствии с п. 4.35 постановления администрации Алтайского края от 19 января 2006 года № 9 «Об утверждении положения о Главном управлении экономики и инвестиций Алтайского края» Управление осуществляет государственное регулирование предусмотренных Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 года № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», иными нормативными правовыми актами цен (тарифов), надбавок, наценок, устанавливает индексы максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, предельные индексы изменения размера платы граждан за жилое помещение и предельные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, а также нормативы потребления коммунальных услуг по электроснабжению и газоснабжению.

Решением Главного управления экономики и инвестиции Алтайского края от 25 октября 2006 года № 10 «Об установлении нормативов потребления коммунальных услуг по электроснабжению и газоснабжению» норматив потребления газа для приготовления пищи с использованием газовых плит при наличии централизованного отопления и централизованного горячего водоснабжения установлен в размере 3,34 кг/чел. в месяц.

Данные нормативы введены в действие с 1 января 2007 года (п. 2 Решения от 25 октября 2006 года № 10).

Как следует из представленной ОАО <…> информации от 5 ноября 2008 года № 564/10, с 1 января 2007 года применяется норматив потребления для расчетов с населением 6 кг/чел. в месяц, установленный постановлением администрации г. <…> от 23 декабря 2005 года № 4020 «Об оплате жилищно-коммунальных услуг».

По расчетам ответчика на долю истца приходится потребление 6 кг сжиженного газа в месяц, однако с учетом решения Главного управления экономики и инвестиции Алтайского края от 25 октября 2006 года № 10 расчет платы за газ должен производится с применением норматива 3,34 кг/чел в месяц.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 года № 332 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен на газ и сырье для его производства», Положением о Главном управлении экономии и инвестиций Алтайского края, утвержденном Постановлением администрации Алтайского края от 19 января 2006 года № 9, решением Главного управления экономики и инвестиций от 1 февраля 2008 года № 2 «Об установлении розничных цен на сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд (кроме газа для арендаторов нежилых помещений в жилых домах и газа для заправки автотранспортных средств)» розничная цена на сжиженный газ, реализуемый населению для бытовых нужд (кроме газа для арендаторов нежилых помещений в жилых домах и газа для заправки автотранспортных средств), составляет 14,21 р./кг (с учетом НДС).

Таким образом, с одного человека должно взиматься за потребление сжиженного газа в месяц 47,43 р. (3,34 кг/чел. в месяц х 14,2 р./кг), в то время как фактически ОАО <…> взимается по 85,2 р. с человека в месяц.

Аналогичным образом неверно производилось взимание платы ответчиком за период с 1 января 2007 года.

Таким образом, незаконное применение норматива потребления сжиженного газа ответчиком приводит к необоснованному увеличению стоимости услуги по газоснабжению.

Статьей 12 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что одним из способов защиты гражданских прав является восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право.

В силу п. 1 ст. 46, п. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а также право на получение квалифицированной юридической помощи. В связи с тем что истец правовыми знаниями не обладает, является лицом преклонного возраста, ветераном труда, т. е. находится под особой защитой государства, прокурором района принято решение о предъявлении данного искового заявления в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

п р о ш у:

1. Признать незаконными действия ОАО <…> по применению норматива потребления услуг по газоснабжению сжиженным газом 6 кг/чел. в месяц в отношении К. с 1 января 2007 года.
2. Обязать ОАО <…> произвести К. перерасчет платы за услуги по газоснабжению сжиженным газом с 1 января 2007 года исходя из норматива потребления 3,34 кг/чел. в месяц.
3. О дне слушания дела уведомить прокурора <…> района г. <…>.

Приложение на <…> листах: заявление в прокуратуру, счет-извещения, удостоверение, информация ОАО <…> от 12 августа 2008 года, информация Главного управления экономики и инвестиции от 13 марта 2007 года.

Прокурор района
советник юстиции

Раздел 4

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

4.1. Административная ответственность за нарушение требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами

Отношения, связанные с управлением многоквартирными домами в Российской Федерации, регулируются различными отраслями российского законодательства — жилищным, гражданским, административным.

В соответствии с ч. 10 ст. 161 ЖК РФ субъекты, осуществляющие деятельность в сфере управления многоквартирными домами, обязаны обеспечить свободный доступ к информации об основных показателях их финансово-хозяйственной деятельности, об оказываемых услугах и о выполняемых работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, о порядке и об условиях их оказания и выполнения, об их стоимости, о ценах (тарифах) на ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг. Такая информация должна предоставляться в соответствии со стандартом раскрытия информации[1].

[1] Во исполнение предписаний данной нормы права (ч. 10 ст. 161 ЖК РФ) Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731 утвержден стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами. В жилищно-коммунальной сфере действуют и другие стандарты раскрытия информации, содержащие обязательные требования. Например, стандарты раскрытия информации организациями коммунального комплекса, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 1140, стандарты раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 6, стандарты раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 570.

Следует обратить внимание на то, что со дня вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства"» от 21 июля 2014 г. № 263-ФЗ субъекты Российской Федерации имеют право заключать соглашения об опытной эксплуатации *государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства*[1] на своей территории с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, и оператором системы — организацией федеральной почтовой связи общего пользования, выполняющей работы по созданию, эксплуатации и модернизации системы.

При заключении таких соглашений вместо правил, указанных в ч. 10 ст. 161 ЖК РФ, применяются положения ч. 10.1 ст. 161 ЖК РФ, согласно которым управляющая организация обязана обеспечить свободный доступ к информации об основных показателях ее финансово-хозяйственной деятельности, об оказываемых услугах и о выполняемых работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме, о порядке и об условиях их оказания и выполнения, об их стоимости, о ценах (тарифах) на предоставляемые коммунальные услуги посредством ее размещения в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства. А с 1 июля 2016 г. управляющие организации во всех субъектах Российской Федерации будут обязаны выполнять требования ч. 10.1 ст. 161 ЖК РФ.

За непредоставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса

[1] Согласно ст. 2 Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» под государственной информационной системой жилищно-коммунального хозяйства понимается единая федеральная централизованная информационная система, функционирующая на основе программных, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, предоставление, размещение и использование информации о жилищном фонде, стоимости и перечне услуг по управлению общим имуществом в многоквартирных домах, работах по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлении коммунальных услуг и поставках ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги, задолженности по указанной плате, об объектах коммунальной и инженерной инфраструктур, а также иной информации, связанной с жилищно-коммунальным хозяйством.

установлена ответственность специальной нормой — ст. 19.8.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

С декабря 2011 года действует еще одна статья КоАП РФ — ст. 7.23.1 «Нарушение требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами», устанавливающая административную ответственность в сфере жилищно-коммунальных отношений. Часть первая этой статьи предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 тыс. до 50 тыс. р.; на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей — от 250 тыс. до 300 тыс. р. По части второй возможна дисквалификация должностного лица на срок от одного года до трех лет[1].

Указанная норма конкурирует со ст. 5.39 КоАП РФ «Отказ в предоставлении информации», содержит специальные правила и применяется только в жилищно-коммунальной сфере.

Следует обратить внимание на то, что в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства”» от 21 июля 2014 г. № 263-ФЗ с 1 мая 2015 г. ст. 7.23.1 КоАП утратит силу и вводится ст. 13.19.2, имеющая идентичное название со ст. 13.19.1 (которая действует с 21 июля 2014 г.) — «Нарушение порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

Непосредственным объектом административного проступка, предусмотренного ст. 13.19.1 КоАП РФ, являются общественные отношения, возникающие в ходе реализации прав граждан на получение информации в жилищно-коммунальной сфере.

В качестве квалифицирующего признака в ст.ст. 13.19.1, 13.19.2 КоАП РФ законодатель использовал, в первую очередь, субъекта правонарушения. Так, в чч. 1—4 ст. 13.19.1 КоАП РФ предусматривается административная ответственность таких субъектов, как:

---

[1] См. комментарий к этой норме права: Басов С. Л. Административная ответственность за нарушение требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами // Защита прокурором конституционных прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства : учебное пособие / под общ. ред. Н. П. Дудина. СПб., 2013. С. 113—125.

поставщики информации, которые обязаны размещать информацию в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства;

оператор системы — организация федеральной почтовой связи общего пользования, уполномоченная на создание, эксплуатацию и модернизацию государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства;

пользователи информации, использующие информацию, размещенную в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства.

К пользователям информации относятся:

органы государственной власти;

органы местного самоуправления;

юридические лица;

индивидуальные предприниматели;

физические лица;

советы многоквартирных домов, использующие информацию, размещенную в системе.

Субъектами же проступка, предусмотренного ст. 13.19.2 КоАП РФ, могут быть:

физические лица, осуществляющие непосредственное управление многоквартирным домом. Согласно ч. 2 ст. 161 ЖК РФ такой способ управления многоквартирным домом возможен собственниками помещений в многоквартирном доме, количество квартир в котором составляет не более чем шестнадцать;

физические лица, являющиеся администраторами общего собрания, — лица, которые от имени собственников помещений в многоквартирном доме уполномочены на использование информационной системы жилищно-коммунального хозяйства или иных информационных систем при проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования (п. 3.3 ч. 2 ст. 44 ЖК РФ);

должностные лица органа местного самоуправления;

юридические лица, осуществляющие поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, предоставляющие коммунальные услуги;

юридические лица, осуществляющие деятельность по управлению многоквартирными домами;

иные юридические лица.

Обязанности участников информационного взаимодействия (поставщиков информации, оператора системы, пользователей информации), которые могут стать субъектами административной ответственности по ст.ст. 13.19.1, 13.19.2 КоАП РФ, перечислены

в ст. 7 Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

Признаками объективной стороны деяния, предусмотренного ст. 13.19.1 КоАП РФ, являются:

неразмещение в соответствии с законодательством о государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства; нарушение установленных законодательством Российской Федерации порядка, способов и (или) сроков размещения информации; размещение информации не в полном объеме; размещение заведомо искаженной информации (ч. 1);

нарушение оператором системы порядка доступа к государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства и к информации, размещенной в ней, сроков регистрации поставщиков информации и пользователей информации, требований к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования государственной информационной системой жилищно-коммунального хозяйства (ч. 2);

нарушение порядка взаимодействия с государственной информационной системой жилищно-коммунального хозяйства (ч. 3);

повторное совершение должностным лицом аналогичного административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 или ч. 3 ст. 13.19.1 КоАП РФ (ч. 4).

Представляется необходимым более подробно рассмотреть элементы состава нарушения порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства лицами, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, предусмотренного ст. 13.19.2 КоАП РФ.

Непосредственным объектом административного проступка, предусмотренного ст. 13.19.2 КоАП РФ, выступают общественные отношения, возникающие в ходе реализации прав граждан на информацию в процессе управления многоквартирными домами.

Объективную сторону деяния, квалифицируемого по ч. 1 ст. 13.19.2 КоАП РФ, составляют:

неразмещение информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства;

размещение информации не в полном объеме;

размещение заведомо искаженной информации;

нарушение порядка, способов размещения информации;

нарушение сроков размещения информации.

Неразмещение информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ информация представляет собой сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Наказание за неразмещение информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства на конкретного субъекта налагается в зависимости от возложенной на него обязанности, указанной в ст. 7 Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», а на администратора общего собрания — за нарушение требований ст. 47.1 ЖК РФ.

Лица, осуществляющие деятельность по оказанию услуг по управлению многоквартирными домами, в том числе физические лица, осуществляющие непосредственное управление многоквартирным домом, а также лица, осуществляющие деятельность по договорам оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в многоквартирных домах, по предоставлению коммунальных услуг, должны размещать в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства следующую информацию (ч. 18 ст. 7 Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства»):

о лицах, осуществляющих поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

о лицах, осуществляющих деятельность по оказанию услуг по управлению многоквартирными домами, по договорам оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества, по предоставлению коммунальных услуг;

об объектах государственного учета жилищного фонда, включая их технические характеристики и состояние;

об объектах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, электроснабжения, используемых для предоставления коммунальных услуг, поставок ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

о перечне оказываемых услуг по управлению общим имуществом в многоквартирном доме, выполняемых работ по содержанию общего имущества в многоквартирном доме, текущему и капитальному ремонту, об их объеме, о качестве и периодичности их предоставления или проведения и стоимости указанных услуг,

работ с указанием использованного порядка расчета их стоимости, а также расчет такой стоимости и соответствующие договоры на оказание таких услуг и (или) выполнение таких работ;

о перечне, об объеме, о качестве и стоимости ресурсов, поставленных для предоставления коммунальных услуг в многоквартирные дома, жилые дома, а также коммунальных услуг, оказанных собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, с указанием использованного порядка расчета их стоимости, а также расчет такой стоимости и соответствующие договоры на поставки таких ресурсов и оказание таких услуг;

о приборах учета, используемых для определения объема (количества) ресурсов, поставленных для предоставления коммунальных услуг в многоквартирные дома, жилые дома, а также объема коммунальных услуг, предоставленных собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, и об использовании показаний этих приборов при расчете стоимости таких услуг;

о соблюдении установленных параметров качества товаров, выполненных работ, оказанных услуг организациями, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома, предоставляющими коммунальные услуги, а также лицами, осуществляющими оказание услуг и (или) выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, в том числе информация о фактах и количественных значениях отклонений от параметров качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг;

о проведении ремонта, в том числе планово-предупредительного ремонта, и выполнении работ по обслуживанию централизованных сетей инженерно-технического обеспечения и (или) внутридомовых инженерных систем, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, в том числе связанных с ограничением или приостановкой предоставления коммунальных услуг;

о ценах, тарифах, установленных на предоставляемые коммунальные услуги;

о ценах на услуги по управлению в многоквартирном доме;

о ценах, тарифах, установленных на услуги и работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах и жилых помещений в них;

о состоянии расчетов лиц, осуществляющих предоставление коммунальных услуг, с лицами, осуществляющими поставки ре-

сурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

о состоянии расчетов лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, или лица, уполномоченного в установленном жилищным законодательством порядке представлять в отношениях с третьими лицами интересы собственников помещений в многоквартирном доме, осуществляющих непосредственное управление этим домом, с лицами, осуществляющими оказание услуг и (или) выполнение работ по содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, с размещением заключенных договоров и соответствующих актов сдачи-приемки результатов оказанных услуг и (или) выполненных работ;

о состоянии расчетов потребителей с лицами, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами, с лицами, осуществляющими предоставление коммунальных услуг, с лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

об установленных в договорах сроках внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги, а также о сроках представления платежных документов, на основании которых вносится такая плата;

о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, общего собрания членов товариществ собственников жилья, общего собрания членов жилищного кооператива, общего собрания членов жилищно-строительного кооператива или иных специализированных потребительских кооперативов, а также решения таких собраний по вопросам, поставленным на голосование, и итоги такого голосования;

о выбранном собственниками помещений в многоквартирном доме способе управления указанным домом и способе формирования фонда капитального ремонта, а также документы, подтверждающие принятие соответствующих решений;

условия договора управления многоквартирным домом, которые в обязательном порядке должны быть предусмотрены в таком договоре в соответствии с законодательством Российской Федерации, договор, а также предусмотренный законодательством Российской Федерации отчет о выполнении такого договора;

договоры о предоставлении в пользование части общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, о лицах, заключивших такие договоры от имени собственников по-

мещений в многоквартирном доме, а также документы, подтверждающие полномочия указанных лиц заключать такие договоры;

о поступивших обращениях по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и о результатах их рассмотрения.

Согласно ч. 16 ст. 7 Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» *органы местного самоуправления* должны размещать в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства информацию:

о наделенных полномочиями на размещение информации в системе должностных лицах органов местного самоуправления, в том числе органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального жилищного контроля;

о способе управления многоквартирным домом;

о ценах, тарифах, установленных на услуги и работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах и жилых помещений в них;

о способе формирования фонда капитального ремонта в случае, если собственники помещений в многоквартирном доме в срок, установленный Жилищным кодексом Российской Федерации, не выбрали способ формирования фонда капитального ремонта в отношении такого дома или выбранный способ не был реализован, с указанием реквизитов соответствующего решения органа местного самоуправления;

об объектах государственного учета жилищного фонда, включая их технические характеристики и состояние;

об объектах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, электроснабжения, используемых для предоставления коммунальных услуг, поставок ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

о нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства с указанием их реквизитов, а также муниципальные программы в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

производственные и инвестиционные программы лиц, осуществляющих поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома, а также результаты их исполнения;

о разработанных муниципальных программах в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, такие программы и отчеты об их реализации;

документы, подтверждающие соответствие многоквартирных домов и жилых домов, объектов коммунальной и инженерной инфраструктур требованиям энергетической эффективности, с указанием класса энергетической эффективности таких домов и объектов;

о ценах, тарифах, установленных на предоставляемые коммунальные услуги;

о поступивших обращениях по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и о результатах их рассмотрения.

Следует обратить внимание на то, что в случае нарушения органом местного самоуправления порядка взаимодействия с органом государственной власти в целях обеспечения взаимодействия государственных и муниципальных информационных систем жилищно-коммунального хозяйства административная ответственность наступает не по ч. 1 ст. 13.19.2 КоАП РФ, а по ч. 3 ст. 13.19.1 КоАП РФ. Неразмещение информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства органом местного самоуправления, уполномоченным на осуществление муниципального жилищного контроля, требует квалификации административного правонарушения также по нормам ст. 13.19.1 КоАП РФ (ч. 1).

Лица, осуществляющие поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома, должны размещать в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства следующую информацию:

о лицах, осуществляющих поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

о лицах, осуществляющих деятельность по оказанию услуг по управлению многоквартирными домами, по договорам оказания услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества, по предоставлению коммунальных услуг;

об объектах государственного учета жилищного фонда, включая их технические характеристики и состояние;

об объектах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, электроснабжения, используемых для предоставления коммунальных услуг, поставок ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

производственные и инвестиционные программы лиц, осуществляющих поставки ресурсов, необходимых для предоставле-

ния коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома, а также результаты их исполнения;

о перечне, об объеме, о качестве и стоимости ресурсов, поставленных для предоставления коммунальных услуг в многоквартирные дома, жилые дома, а также коммунальных услуг, оказанных собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, с указанием использованного порядка расчета их стоимости, а также расчет такой стоимости и соответствующие договоры на поставки таких ресурсов и оказание таких услуг;

о соблюдении установленных параметров качества товаров, выполненных работ, оказанных услуг организациями, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома, предоставляющими коммунальные услуги, а также лицами, осуществляющими оказание услуг и (или) выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, в том числе информация о фактах и количественных значениях отклонений от параметров качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг;

о проведении ремонта, в том числе планово-предупредительного ремонта, и выполнении работ по обслуживанию централизованных сетей инженерно-технического обеспечения и (или) внутридомовых инженерных систем, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, в том числе связанных с ограничением или приостановкой предоставления коммунальных услуг;

о ценах, тарифах, установленных на ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг;

о состоянии расчетов лиц, осуществляющих предоставление коммунальных услуг, с лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

о состоянии расчетов потребителей с лицами, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами, с лицами, осуществляющими предоставление коммунальных услуг, с лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, в многоквартирные дома, жилые дома;

о поступивших обращениях по вопросам жилищно-коммунального хозяйства и о результатах их рассмотрения.

Администратор общего собрания, руководствуясь ст. 47.1 ЖК РФ, в случае использования государственной информацион-

ной системы жилищно-коммунального хозяйства при проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, переданное ему сообщение о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме[1] должен размещать в системе не позднее чем за десять дней до даты и времени начала проведения такого собрания. В указанный срок администратор общего собрания должен направить сообщение о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме каждому собственнику помещения в данном доме посредством системы.

Размещение информации не в полном объеме. Полнота информации — это адекватное объему отражение материального мира в процессе передачи сведений. Раскрывая содержание бездействия — неразмещение информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства, мы уже определили перечень информации, подлежащей раскрытию лицами, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами.

Как показывает практика применения ст. 7.23.1 КоАП РФ, вместо которой с 1 июля 2014 г. должна действовать ст. 13.19.2 КоАП РФ, раскрытие информации не в полном объеме проявляется в самых различных формах.

Так, управляющей организацией г. Вологды — открытым акционерным обществом «Подшипник» на информационных стендах в помещении, принадлежащем ей, не были раскрыты следующие сведения:

фирменное наименование юридического лица, фамилия, имя и отчество руководителя управляющей организации;

реквизиты свидетельства о государственной регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя (основной государственный регистрационный номер, дата его присвоения и наименование органа, принявшего решение о регистрации);

почтовый адрес, адрес фактического местонахождения органов управления управляющей организации, контактные телефоны[2].

В другом случае управляющая организация, осуществляющая управление многоквартирными домами в г. Нарьян-Маре, — общество с ограниченной ответственностью «Служба заказчика» в 2011 году неоднократно привлекалась к административной ответственности за нарушения в сфере управления много-

[1] Сообщение о проведении общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме с использованием системы должно быть передано администратору общего собрания не позднее чем за четырнадцать дней до даты начала проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме (ч. 3 ст. 47.1 ЖК РФ).

[2] Решение Арбитражного суда Вологодской области от 19 дек. 2012 г. по делу № А13-10591/2012.

квартирными домами, однако в нарушение п. 12 Стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731, не раскрыла информацию о количестве случаев привлечения управляющей организации к административной ответственности, а также не раскрыла информацию о мерах, принятых для устранения нарушений, повлекших применение административных санкций. ООО «Служба заказчика» г. Нарьян-Мар признано виновным и привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.23.1 КоАП РФ в виде административного штрафа в размере 250 тыс. р.[1]

Однако суды иногда, исходя из оценки конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения — нераскрытие в полном объеме информации, считают возможным применить ст. 2.9 КоАП РФ, согласно которой при малозначительности совершенного административного правонарушения лицо, его совершившее, может быть освобождено от административной ответственности.

Так, общество с ограниченной ответственностью «Технопарк № 1» (г. Санкт-Петербург) постановлением Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга было привлечено к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 7.23.1 КоАП РФ, назначено наказание в виде штрафа в размере 250 тыс. р. за нераскрытие на официальном сайте своей организации годовой бухгалтерской отчетности, включая бухгалтерский баланс и приложения к нему. Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области своим решением признал незаконным и отменил постановление органа административной юрисдикции в связи с малозначительностью допущенного нарушения[2].

Размещение заведомо искаженной информации. В общем значении достоверность — это соответствие сведений действительности, их неискаженность[3]. Любой пользователь информацией имеет право на ее достоверность, означающую, что она должна доводиться до пользователя без каких-либо искажений. Ни при каких обстоятельствах передаваемая информация не должна основываться на предположениях, слухах, домыслах или отражать личное мнение лица, ее предоставляющего.

---

[1] Решение Арбитражного суда Архангельской области от 11 апр. 2012 г. по делу № А05-2375/2012. См. об этом же: Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22 окт. 2012 г. по делу № А56-56638/2012.

[2] Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 30 нояб. 2012 г. по делу № А56-56250/2012.

[3] Амелин Р. В., Велиева Д. С., Филатова А. В. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» : (постатейный) / под ред. С. Е. Чаннова, Д. С. Велиевой. М., 2010. 176 с.

Нарушение порядка, способов размещения информации, нарушение сроков размещения информации. Для характеристики этих деяний, предусмотренных ч. 1 ст. 13.19.2 КоАП РФ, должны быть приняты бланкетные нормы. В соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» порядок, состав, способы, сроки и периодичность размещения информации поставщиками информации, обязательное размещение которой в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства предусмотрено этим Законом, должны быть установлены Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 1 июля 2015 г. А до принятия этих правил и до утраты силы ст. 7.23.1 КоАП РФ, как мы уже отмечали, применяется стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731.

Объективная сторона административного проступка, предусмотренного ч. 2 ст. 13.19.2 КоАП РФ, выражается в действиях или бездействии, указанных в ч. 1 данной статьи, лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение.

Субъектами административной ответственности по ч. 2 ст. 13.19.2 КоАП РФ могут быть должностные лица, ранее подвергнутые административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. В состоянии административной наказанности лицо находится в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. После истечения этого года лицо считается не подвергавшимся административному наказанию. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5 (п. 17) разъяснил, что под аналогичным правонарушением следует понимать совершение должностным лицом такого же, а не любого нарушения законодательства.

Форма вины на квалификацию административного правонарушения влияет лишь при привлечении к ответственности за размещение заведомо искаженной информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства, так как в этом случае деяние совершается умышленно.

4.2. Административная ответственность за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости

С целью защиты прав граждан, приобретающих квартиры на стадии строительства, в КоАП РФ включена ст. 14.28 «Нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости». В ней предусмотрена административная ответственность за нарушение правил:

привлечения денежных средств граждан — участников долевого строительства многоквартирных домов (ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ);

раскрытия информации о застройщике и проекте строительства (ч. 2 ст. 14.28 КоАП РФ);

представления отчетности в орган, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (ч. 3 ст. 14.28 КоАП РФ);

представления документов и сведений в орган, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (ч. 4 ст. 14.28 КоАП РФ).

Нарушение правил привлечения застройщиками денежных средств граждан — участников долевого строительства многоквартирных домов (ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ). Данная норма права применяется при доказанности:

а) факта привлечения денежных средств гражданина, связанного с возникновением у него права на жилое помещение в многоквартирном доме;

б) того обстоятельства, что на момент привлечения денежных средств многоквартирный дом не введен в эксплуатацию.

Законодатель в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (Закон об участии в долевом строительстве) определил, что привлечение денежных средств граждан для долевого строительства многоквартирных домов, связанное с возникающим у граждан правом собственности на жилые помещения в многоквартирных домах, которые на момент привлечения таких денежных средств граждан не введены в эксплуатацию, возможно при соблюдении следующих требований:

на основании договора участия в долевом строительстве;

путем выпуска эмитентом, имеющим в собственности или на праве аренды, праве субаренды земельный участок и получившим в установленном порядке разрешение на строительство на этом земельном участке многоквартирного дома, облигаций особого вида — жилищных сертификатов, закрепляющих право их владельцев на получение от эмитента жилых помещений в соответствии с законодательством Российской Федерации о ценных бумагах;

жилищно-строительными и жилищными накопительными кооперативами в соответствии с федеральными законами, регулирующими деятельность таких кооперативов.

Привлечение денежных средств граждан для строительства в нарушение указанных требований запрещено (ч. 2.1 ст. 1 Закона об участии в долевом строительстве)[1].

В соответствии с нормами Закона об участии в долевом строительстве (ч. 1 ст. 3), для того чтобы привлечь деньги дольщиков, застройщик обязан:

получить разрешение на строительство;

опубликовать в средствах массовой информации и (или) разместить в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (например, в Интернете), а также представить в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, проектную декларацию (информацию о застройщике и об объекте строительства);

зарегистрировать право собственности на земельный участок, предоставленный для строительства, либо договор аренды, договор субаренды земельного участка или договор безвозмездного срочного пользования таким земельным участком в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства» от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ.

Судебная практика исходит из того, что обязательными условиями для получения застройщиком права на привлечение денежных средств граждан является не только получение им разрешения на строительство, опубликование, размещение, представление проектной документации, государственная регистрация права на земельный участок, но и соблюдение требований ч. 2 ст. 3 и ч. 3 ст. 4 Закона об участии в долевом строительстве —

[1] В случае привлечения денежных средств граждан для строительства лицом, не имеющим на это права и (или) привлекающим денежные средства граждан для строительства в нарушение указанных выше требований, гражданин может потребовать от данного лица немедленного возврата переданных ему денежных средств, уплаты в двойном размере предусмотренных ст. 395 ГК РФ процентов от суммы этих средств и возмещения сверх суммы процентов причиненных гражданину убытков (ч. 3 ст. 3 Закона об участии в долевом строительстве).

наличие договора, заключенного в письменной форме, прошедшего государственную регистрацию[1]. Право на привлечение денежных средств граждан для целей строительства многоквартирного дома до регистрации договоров в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним у застройщика отсутствует.

Исследователи считают, что привлечение денежных средств на основании не прошедшего государственную регистрацию договора участия в долевом строительстве является наиболее распространенным случаем нарушения требований Закона об участии в долевом строительстве[2].

Согласно ч. 2 ст. 3 Закона об участии в долевом строительстве застройщик должен являться не простым юридическим лицом, а имеющим в собственности или на праве аренды, на праве субаренды либо в предусмотренных Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства» случаях на праве безвозмездного срочного пользования земельный участок, привлекающим денежные средства участников долевого строительства для строительства (создания) на этом земельном участке многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, за исключением объектов производственного назначения, на основании полученного разрешения на строительство[3].

Так, общество с ограниченной ответственностью «Ресурсстрой» Пермского края, не обладая статусом юридического лица, будучи участником простого товарищества, привлекло денежные средства гражданина — участника долевого строительства жилого дома, за что было привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ за нарушение требований ч. 2 ст. 3 Закона об участии в долевом строительстве. Как указал суд, простое товарищество не является юридическим лицом, а потому оснований для привлечения денежных средств физических лиц в счет приобретения последними квартир в строящемся жилом доме данный договор не дает[4].

---

[1] Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 23 марта 2010 г. № 13863/09 по делу № А47-3050/2009, решение Арбитражного суда Вологодской области от 23 апр. 2013 г. по делу № А13-2786/2013, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 авг. 2010 г. по делу № А21-125/2010.

[2] Ячменев Г. Г. Административная ответственность за нарушение законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов (судебно-арбитражная практика применения части 2 статьи 14.8, статьи 14.28 и части 4 статьи 19.5 КоАП РФ) // Арбитражные споры. 2012. № 1. С. 87—108.

[3] Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 3 марта 2014 г. № ВАС-19318/13 по делу № А40-6078/2013, постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 28 янв. 2013 г. по делу № А56-53185/2011.

[4] Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от

К деяниям, наказуемым по ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ, относятся следующие случаи привлечения денежных средств граждан — участников долевого строительства:

на основании договоров беспроцентного денежного займа[1];

в отсутствие правоустанавливающих документов на застраиваемый земельный участок;

на основании предварительного договора участия в долевом строительстве[2], договора купли-продажи недвижимого имущества[3], договоров резервирования квартир[4], договора о совместной деятельности[5];

на цели, не связанные со строительством, в нарушение ч. 1 ст. 18 Закона об участии в долевом строительстве[6];

при отсутствии разрешения на строительство, а именно: до получения разрешения на строительство; после истечения срока действия разрешения на строительство; после отменены компетентным органом разрешения на строительство[7];

без опубликования, размещения проектной декларации[8] и без представления ее в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним[9].

---

5 мая 2011 г. № Ф09-2042/11-С1 по делу № А50-21200/2010.

[1] Решения Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26 марта 2014 г. по делу № А56-58910/2013, от 5 нояб. 2013 г. по делу № А56-48404/2013, от 5 нояб. 2013 г. по делу № А56-48395/2013.

[2] Решения Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 25 марта 2014 по делу № А56-58911/2013, от 26 марта 2014 г. по делу № А56-58910/2013, решение Арбитражного суда Костромской области от 22 марта 2013 г. по делу № А31-593/2013.

[3] Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12 июля 2013 г. по делу № А56-23456/2013, решение Арбитражного суда города Москвы от 30 июля 2013 г. по делу № А40-58260/2013.

[4] Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30 июня 2011 г. по делу № А58-7521/2010.

[5] Решение Арбитражного суда Кировской области от 2 марта 2010 г. по делу № А28-843/2010, решение Арбитражного суда Вологодской области от 19 сент. 2008 г. по делу № А13-3601/2008.

[6] Денисова А. Руководителей организаций-застройщиков предлагается привлекать к уголовной ответственности за нецелевое расходование средств дольщиков. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.09.2014).

[7] Решение Арбитражного суда Архангельской области от 4 дек. 2013 г. по делу № А05-12108/2013, решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12 июля 2013 г. по делу № А56-23456/2013.

[8] Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 2 мая 2012 г. по делу № А56-5431/2012.

[9] Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 апр. 2009 г. по делу № А21-6532/2008, постановление Федерального

Следует отметить, что Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 17 июня 2010 г. № 119-ФЗ дополнил ст. 14.28 КоАП РФ примечанием о том, что «в случае нарушения лицом требований к привлечению денежных средств гражданина, связанному с возникающим у гражданина правом собственности на жилое помещение в многоквартирном доме, который на момент привлечения таких денежных средств гражданина не введен в эксплуатацию в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, административная ответственность, установленная частью 1 настоящей статьи, наступает в отношении каждого случая неправомерного привлечения денежных средств гражданина в отдельности». Положительное с этом изменении заключается в том, что застройщик становится ответственным перед каждым дольщиком в отдельности.

Субъектами правонарушений по ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ могут быть:

юридические лица — застройщики, имеющие в собственности или на праве аренды, на праве субаренды либо в предусмотренных Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства» случаях на праве безвозмездного срочного пользования земельный участок и привлекающие денежные средства участников долевого строительства для строительства на этом земельном участке многоквартирных домов;

иные лица, не имеющие права на участие в долевом строительстве многоквартирных домов в соответствии с законодательством;

должностные лица — руководители и иные работники, на которых возложены организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции организаций. При этом следует руководствоваться правилами ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, где сказано, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо.

Административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 14.28 КоАП РФ, физическими лицами может быть совершено только умышленно. Для определения вины юридических лиц следует руководствоваться правилами ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, где отмечено, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установле-

---

арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24 февр. 2009 г. по делу № А32-21008/2008-29/364-148АЖ.

но, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Нарушение правил раскрытия информации о застройщике и проекте строительства (ч. 2 ст. 14.28 КоАП РФ). Объективную сторону состава данного проступка составляют следующие деяния:

1. Опубликование в средствах массовой информации, размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования застройщиком проектной декларации (в том числе вносимых в нее изменений), содержащей неполную и (или) недостоверную информацию. Одним из требований Закона об участии в долевом строительстве к застройщику является обязанность опубликовать или иным образом разместить проектную декларацию в том случае, если застройщик рекламирует свою деятельность с целью привлечения средств граждан. В соответствии со ст. 19 Закона об участии в долевом строительстве проектная декларация включает в себя информацию о застройщике и информацию о проекте строительства.

Информация о застройщике состоит из следующих сведений (ст. 20 Закона об участии в долевом строительстве):

о фирменном наименовании, месте нахождения застройщика, а также о режиме его работы;

о государственной регистрации;

об учредителях (участниках) застройщика, которые обладают пятью и более процентами голосов в органе управления этого юридического лица, с указанием фирменного наименования (наименования) юридического лица — учредителя (участника), фамилии, имени, отчества физического лица — учредителя (участника), а также процента голосов, которым обладает каждый такой учредитель (участник) в органе управления этого юридического лица;

о проектах строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в которых принимал участие застройщик в течение трех лет, предшествующих опубликованию проектной декларации, с указанием места нахождения указанных объектов недвижимости, сроков ввода их в эксплуатацию в соответствии с проектной документацией и фактических сроков ввода их в эксплуатацию;

о виде лицензируемой деятельности, номере лицензии, сроке ее действия, об органе, выдавшем эту лицензию;

о финансовом результате текущего года, размерах кредиторской и дебиторской задолженности на день опубликования про-

ектной декларации. В сведения о финансовом результате текущего года застройщик обязан вносить изменения ежеквартально.

Информация о проекте строительства должна соответствовать проектной документации и содержать информацию (ст. 21 Закона об участии в долевом строительстве):

о цели проекта строительства, об этапах и о сроках его реализации;

о разрешении на строительство;

о правах застройщика на земельный участок, в том числе о реквизитах правоустанавливающего документа на земельный участок, о собственнике земельного участка (в случае, если застройщик не является собственником земельного участка), о кадастровом номере и площади земельного участка, предоставленного для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иных объектов недвижимости, об элементах благоустройства;

о местоположении строящихся многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и об их описании, подготовленном в соответствии с проектной документацией, на основании которой выдано разрешение на строительство;

о количестве в составе строящихся многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости самостоятельных частей (квартир в многоквартирном доме, гаражей и иных объектов недвижимости), а также об описании технических характеристик указанных самостоятельных частей в соответствии с проектной документацией;

о функциональном назначении нежилых помещений в многоквартирном доме, не входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, если строящимся объектом недвижимости является многоквартирный дом;

о составе общего имущества в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, которое будет находиться в общей долевой собственности участников долевого строительства после получения разрешения на ввод в эксплуатацию указанных объектов недвижимости и передачи объектов долевого строительства участникам долевого строительства;

о предполагаемом сроке получения разрешения на ввод в эксплуатацию строящихся многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, об органе, уполномоченном в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности на выдачу разрешения на ввод этих объектов недвижимости в эксплуатацию;

о возможных финансовых и прочих рисках при осуществлении проекта строительства и мерах по добровольному страхованию застройщиком таких рисков;

о планируемой стоимости строительства многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости;

о перечне организаций, осуществляющих основные строительно-монтажные и другие работы (подрядчиков);

о способе обеспечения исполнения обязательств застройщика по договору;

об иных договорах и сделках, на основании которых привлекаются денежные средства для строительства многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, за исключением привлечения денежных средств на основании договоров.

Так, общество с ограниченной ответственностью «ДомСтрой» г. Вологды в проектной декларации на строительство многоквартирного жилого дома в газете «ГОРОДОК+» от 27 апреля 2012 г. опубликовала информацию, в которой отсутствовали сведения:

о проценте голосов, которым обладает каждый учредитель (участник) в органе управления этого юридического лица;

о финансовом результате текущего года, размерах кредиторской и дебиторской задолженности на день опубликования проектной декларации;

о составе общего имущества в многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, которое будет находиться в общей долевой собственности участников долевого строительства после получения разрешения на ввод в эксплуатацию указанных объектов недвижимости и передачи объектов долевого строительства участникам долевого строительства (крыша, лифты, лифтовые шахты, ограждающие несущие и ненесущие конструкции данного дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в данном доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения, земельный участок, на котором осуществляется строительство данного дома, с элементами озеленения и благоустройства);

об органе, уполномоченном в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности на выдачу разрешения на ввод дома в эксплуатацию;

о планируемой стоимости строительства (создания) многоквартирного дома;

об иных договорах и сделках, на основании которых привлекаются денежные средства для строительства (создания) многоквартирного дома, за исключением привлечения денежных средств на основании договоров[1].

Судебной практике известны случаи, когда размещение застройщиками на своих сайтах информации о строительстве многоквартирных домов признается не носящим рекламного характера.

Так, Арбитражный суд Вологодской области при этом руководствовался п. 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона “О рекламе”» от 8 октября 2012 г. № 58, в котором разъяснено, что не может быть квалифицирована в качестве рекламы информация, которая в силу закона обязательна к размещению или размещается в силу обычая делового

[1] Решение Арбитражного суда Вологодской области от 18 сент. 2012 г. по делу № А13-7106/2012.

оборота. На основании этого постановление Инспекции государственного строительного надзора Вологодской области о привлечении к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.28 КоАП РФ, за невыполнение требования об опубликовании изменений, внесенных в проектную декларацию, признано незаконным и отменено[1].

2. Предоставление застройщиком неполной и (или) недостоверной информации, опубликование, размещение или предоставление которой предусмотрено законодательством об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости. Застройщик вправе не опубликовывать в средствах массовой информации и (или) не размещать в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования проектную декларацию, если привлечение денежных средств участников долевого строительства для строительства многоквартирного дома осуществляется без производства, размещения и распространения рекламы, связанной с таким привлечением денежных средств. В этом случае застройщик обязан представить проектную декларацию любому заинтересованному лицу для ознакомления, невыполнение такой обязанности влечет за собой наказание в административном порядке по ч. 2 ст. 14.28 КоАП РФ. Факт ознакомления с проектной декларацией фиксируется в акте ознакомления либо в договор участия в долевом строительстве включается соответствующее условие, подтверждающее факт такого ознакомления.

3. Нарушение сроков опубликования и (или) размещения проектной декларации либо вносимых в нее изменений. В соответствии со ст. 19 Закона об участии в долевом строительстве застройщик не позднее чем за четырнадцать дней до дня заключения договора с первым участником долевого строительства обязан опубликовать или разместить проектную декларацию (ч. 1).

Застройщик обязан внести в проектную декларацию изменения, касающиеся сведений о застройщике и проекте строительства, а также фактов внесения изменений в проектную документацию. На это дается три рабочих дня со дня изменения соответствующих сведений (ч. 4 ст. 19 Закона об участии в долевом строительстве). Кроме того, ежеквартально застройщик обязан вносить в проектную декларацию изменения, касающиеся сведений о финансовом результате текущего года, размерах кредиторской и дебиторской задолженности на день опубликования проектной декларации (ч. 5 ст. 19 Закона об участии в долевом строительстве). Указанные изменения подлежат опубликованию в порядке,

[1] Решение Арбитражного суда Вологодской области от 22 янв. 2013 г. по делу № А13-13791/2012.

установленном для опубликования проектной декларации, в течение десяти дней со дня внесения изменений в проектную декларацию (ч. 6 ст. 19 Закона об участии в долевом строительстве).

Так, открытое акционерное общество «ПСК “Строитель Астрахани”» постановлением Службы строительного и жилищного надзора Астраханской области (г. Астрахань) привлечено к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.28 КоАП РФ, за невнесение и неопубликование изменений в проектную декларацию жилого дома за I квартал 2011 года[1].

Однако в судебной практике можно найти примеры, когда такого рода правонарушения признаются малозначительными из-за отсутствия существенной угрозы охраняемым общественным отношениям, как не причинившие вреда интересам граждан, общества и государства[2].

Нарушение правил представления отчетности в орган, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (ч. 3 ст. 14.28 КоАП РФ). Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.28 КоАП РФ, составляют:

а) непредставление в установленный срок в орган, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, отчетности в случаях, предусмотренных законодательством об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;

б) представление отчетности, содержащей недостоверные сведения, или представление отчетности не в полном объеме.

На основании ч. 2 ст. 23 Закона об участии в долевом строительстве контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов осуществляет уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого ведется данное строительство. Контролирующий орган вправе ежеквартально получать от застройщика отчетность об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства многоквартирных домов, в том числе об исполнении своих обязательств по договорам.

---

[1] Определение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 6 марта 2013 г. № ВАС-2313/13 по делу № А06-1029/2012. См. также: решение Арбитражного суда Ярославской области от 26 марта 2013 г. по делу № А82-1269/2013.

[2] Решение Арбитражного суда Вологодской области от 29 марта 2013 г. по делу № А13-154/2013.

Форма и в порядок такой отчетности установлены в Правилах представления застройщиками ежеквартальной отчетности об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации «О ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства» от 27 октября 2005 г. № 645.

Согласно названным Правилам отчетность представляется застройщиком в уполномоченный орган не позднее 30 дней после окончания отчетного квартала, за исключением отчетности за IV квартал, которая представляется не позднее 90 дней после его окончания (п. 4).

При этом следует знать, что отчетность представляется за квартал, если в течение этого квартала действовал хотя бы один договор участия в долевом строительстве, заключенный застройщиком с участником долевого строительства, или если у застройщика имелись неисполненные обязательства по договору (п. 3 Правил).

В состав отчетности включаются отчеты по формам согласно приложениям № 1—4 Правил[1], справки, представляемые в случаях, установленных Правилами[2], а также ежеквартальная (по итогам IV квартала — годовая) бухгалтерская отчетность застройщика, составленная в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации (п. 2 Правил).

Так, ООО «Промакфес» Приморского края, будучи застройщиком и осуществляя привлечение денежных средств участников долевого строительства при строительстве многоквартирных домов, нарушило правила представления отчетности под предлогом, что оно является субъектом малого предпринимательства и имеет право представлять бухгалтерскую отчетность в упрощенном виде, т. е. без составления отчета об изменениях капитала, отчета о движении денежных средств, отчета о целевом использовании средств. Постановлением Инспекции регионального строительного надзора и контроля в области долевого

[1] Отчетность застройщика об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства за квартал, год (приложение № 1); сведения о многоквартирном доме и (или) ином объекте недвижимости, строящемся (создаваемом) застройщиком с привлечением денежных средств участников долевого строительства (приложение № 2); сведения об использовании застройщиком привлеченных денежных средств участников долевого строительства (приложение № 3); сведения о нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика (приложение № 4).

[2] Так, согласно п. 8 Правил представления отчетности «при наличии расторгнутых договоров за отчетный период представляется справка с указанием оснований расторжения каждого договора».

строительства Приморского края от 12 июля 2013 г. ООО «Промакфес» привлечено к ответственности по ч. 3 ст. 14.28 КоАП РФ[1].

Нарушение требований Правил представления застройщиками ежеквартальной отчетности об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства, может заключаться в следующем:

несвоевременное представление ежеквартальной бухгалтерской отчетности;

непредставление отчетности либо нарушение срока представления отчетности;

непредставление в составе отчетности справки о причинах неисполнения договоров участия в долевом строительстве;

непредставление в составе отчетности справки о расторгнутых договорах участия в долевом строительстве за отчетный период;

непредставление в составе отчетности справки с указанием направления расходования денежных средств и ссылкой на проектную документацию, предусматривающую это направление расходования денежных средств;

представление бухгалтерской отчетности не в полном объеме;

представление недостоверных сведений о деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства;

представление недостоверных сведений о размере привлеченных и израсходованных денежных средств участников долевого строительства;

указание недостоверных сведений о дате заключения первого договора участия в долевом строительстве;

указание недостоверных сведений об общей сумме неисполненных обязательств по договорам участия в долевом строительстве;

представление отчетности, содержащей недостоверные сведения в части указания количества заключенных и расторгнутых договоров участия в долевом строительстве и норматива обеспеченности обязательств[2].

Нарушение правил представления документов и сведений в орган, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (ч. 4 ст. 14.28 КоАП РФ). Часть 4 ст. 14.28 КоАП РФ предусматривает ответственность за два вида нарушений:

---

[1] Решение Арбитражного суда Приморского края от 7 окт. 2013 г. по делу № А51-23370/2013.

[2] Ячменев Г. Г. Укз. соч.

а) за непредставление лицом, деятельность которого связана с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в установленный срок в контролирующий орган сведений и (или) документов, которые необходимы для осуществления указанных контроля и надзора;

б) за представление таких сведений и (или) документов не в полном объеме или недостоверных сведений.

На основании п. 4 ч. 6 ст. 23 Закона об участии в долевом строительстве контролирующий орган вправе получать от лиц, привлекающих денежные средства граждан для строительства, сведения, а также документы, которые необходимы для осуществления государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости. Перечень таких сведений и документов устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Например, в Перечень сведений и (или) документов, которые необходимы для осуществления контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, утвержденный Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 12 декабря 2011 г. № 1654, включены 24 пункта. Указанные в запросе документы представляются в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и подписью индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица юридического лица. Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель вправе представить указанные в запросе документы в форме электронных документов[1].

Срок представления сведений и документов определен ст. 11 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Застройщик в течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса обязан направить в орган государственного контроля (надзора) указанные в запросе документы.

Так, общество с ограниченной ответственностью «Гарантъ Девелопмент», будучи застройщиком многоквартирных домов, не представило в установленный срок в контролирующий орган документы, которые были необходимы для осу-

[1] О порядке оформления и представления заявлений и иных документов, необходимых для предоставления государственных и (или) муниципальных услуг, в форме электронных документов : постановление Правительства Рос. Федерации от 7 июля 2011 г. № 553.

ществления контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, перечень которых установлен приказом Комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области «Об установлении перечня сведений и (или) документов, которые необходимы для осуществления государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, представляемых в орган, осуществляющий указанный государственный контроль (надзор), лицом, деятельность которого связана с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости» от 4 октября 2010 г. № 3. За это нарушение ООО «Гарантъ Девелопмент» было привлечено к ответственности по ч. 4 ст. 14.28 КоАП РФ[1].

Субъектами правонарушений по чч. 2—4 ст. 14.28 КоАП РФ могут быть:

юридические лица — застройщики;

должностные лица — руководители и иные работники застройщика, на которых возложены организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции организаций.

Форма вины должностных лиц, привлекаемых к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное чч. 2—4 ст. 14. 28 КоАП РФ, может быть как умышленной, так и неосторожной.

4.3. Административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии

С 1 января 2015 г. вступает в силу ст. 14.1.3 КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность:

за осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии, если такая лицензия обязательна (ч. 1 ст. 14.1.3 КоАП РФ);

за осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований (ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ).

Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии, если такая лицензия обязательна (ч.1 ст. 14.1.3 КоАП РФ). В соответствии с изменением, внесенным в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-

[1] Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 17 июля 2013 г. по делу № А56-1231/2013.

ФЗ, предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами отнесена к категории лицензируемых[1].

Лицензия — это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, обязаны получить лицензию на ее осуществление до 1 мая 2015 г. После 1 мая 2015 г. осуществление данной деятельности без лицензии не допускается.

Однако законодатель предусмотрел ряд случаев, когда возможна такая деятельность без лицензии. Это осуществление такой деятельности товариществом собственников жилья, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, а также в случае, указанном ч. 3 ст. 200 ЖК РФ. Согласно ч. 3 ст. 200 ЖК РФ лицензиат, действие лицензии которого прекращено или лицензия которого аннулирована в соответствии со ст. 199 ЖК РФ по решению суда на основании рассмотрения заявления органа государственного жилищного надзора об аннулировании лицензии, обязан надлежащим образом исполнять обязанности по управлению многоквартирным домом, оказанию услуг и (или) выполнению работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации до дня:

1) возникновения обязательств по управлению таким домом у управляющей организации, выбранной общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме или отобранной по результатам проведенного органом местного самоуправления открытого конкурса;

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

---

[1] О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ.

3) возникновения обязательств по договорам:

между собственниками помещений в доме при непосредственном управлении многоквартирным домом, с одной стороны, и с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности, об оказании услуг по содержанию и (или) выполнению работ по ремонту общего имущества в таком доме, с другой стороны;

горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопления (теплоснабжения, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления), которые заключаются каждым собственником помещения, осуществляющим непосредственное управление многоквартирным домом, от своего имени;

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

При квалификации правонарушения по ч. 1 ст. 14.1.3 КоАП РФ нужно знать, что под деятельностью по управлению многоквартирным домом понимается деятельность, заключающаяся в выполнении работ и (или) оказании услуг по управлению многоквартирным домом на основании договора управления многоквартирным домом, которая в вышеперечисленных случаях должна быть осуществлена только на основании лицензии на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, выданной органом государственного жилищного надзора на основании решения лицензионной комиссии субъекта Российской Федерации, к полномочиям которой относятся также:

принятие решения об отказе в выдаче лицензии;

принятие квалификационного экзамена;

участие в мероприятиях по лицензионному контролю;

принятие решения об обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

Лицензия предоставляется без ограничения срока ее действия и действует только на территории субъекта Российской Федерации, органом государственного жилищного надзора которого она выдана, и не подлежит передаче третьим лицам.

Как сказано в ч. 6 ст. 192 ЖК РФ, положения Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» о приостановлении, возобновлении действия лицензии, а также об установлении оснований для аннулирования лицензии не применяются при осуществлении лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами.

Для получения лицензии законом установлены определенные требования, о которых речь пойдет при раскрытии состава проступка, предусмотренного ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ.

Заявление соискателя лицензии о предоставлении лицензии и прилагаемые к нему документы рассматриваются органом государственного жилищного надзора в порядке, установленном Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня приема заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов.

Основанием для отказа соискателю лицензии в предоставлении лицензии является:

установленное в ходе проверки заявления о предоставлении лицензии и прилагаемых к нему документов несоответствие соискателя лицензии лицензионным требованиям;

наличие в представленных соискателем лицензии заявлении о предоставлении лицензии и (или) прилагаемых к нему документах недостоверной или искаженной информации.

Субъектами ответственности по ч. 1 ст. 14.1.3 КоАП РФ могут быть:

должностные лица (см. примечание к ст. 2.4 КоАП РФ);

индивидуальные предприниматели;

юридические лица.

Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований (ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ). К объективной стороне правонарушения, предусмотренного данной нормой права, относится осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований.

Лицензионные требования перечислены в ст. 193 ЖК РФ. Такими требованиями, за нарушение которых наступает ответственность по ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ, являются:

регистрация лицензиата, соискателя лицензии в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя на территории Российской Федерации. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, зарегистрированные на территориях иностранных государств, к осуществлению деятельности по управлению многоквартирными домами не допускаются;

наличие у должностного лица лицензиата, должностного лица соискателя лицензии квалификационного аттестата. Проверка квалификации лица, претендующего на получение квалификационно-

го аттестата, осуществляется в форме квалификационного экзамена. Квалификационный аттестат выдается на срок пять лет;

отсутствие у должностного лица лицензиата, должностного лица соискателя лицензии неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления;

отсутствие в реестре лиц, осуществлявших функции единоличного исполнительного органа лицензиата, лицензия которого аннулирована, а также лиц, на которых уставом или иными документами лицензиата возложена ответственность за соблюдение требований к обеспечению надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме и в отношении которых применено административное наказание в виде дисквалификации, индивидуальных предпринимателей, лицензия которых аннулирована и (или) в отношении которых применено административное наказание в виде дисквалификации, информации о должностном лице лицензиата, должностном лице соискателя лицензии;

отсутствие в сводном федеральном реестре лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами информации об аннулировании лицензии, ранее выданной лицензиату, соискателю лицензии.

Правительство Российской Федерации, которое должно утвердить положение о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами (ч. 2 ст. 193 ЖК РФ), может дополнить этот список и другими требованиями, которыми следует руководствоваться при квалификации правонарушения по ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ.

Однако за нарушение такого требования, как соблюдение лицензиатом требований к раскрытию информации[1], ответственность до 1 мая 2015 г. будет наступать по ст. 7.23.1 КоАП РФ, а с 1 июля 2015 г. — по ст. 13.19.2 КоАП РФ.

Субъектами ответственности ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ могут быть:

[1] До 1 мая 2015 г. юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами, на дату обращения с заявлением о предоставлении лицензии должны соответствовать также лицензионному требованию к раскрытию информации, установленному ч. 10 ст. 161 ЖК РФ, а с 1 мая 2015 г. реестры информации, содержащие сведения о лицензировании деятельности по управлению многоквартирными домами, а также сведения о многоквартирных домах, деятельность по управлению которыми осуществляет лицензиат, подлежат размещению в определенной федеральным законом государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства.

должностные лица (см. примечание к ст. 2.4 КоАП РФ);
индивидуальные предприниматели;
юридические лица.

Раздел 5

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Анализ судебно-следственной практики показывает, что в сфере жилищно-коммунального хозяйства совершаются различные преступления, непосредственно либо опосредованно затрагивающие права и законные интересы граждан или организаций, охраняемые законом интересы общества либо государства.

В результате проводимых прокурорами проверок выявлено значительное количество правонарушений, совершаемых лицами, наделенными управленческими полномочиями как в органах местного самоуправления в ходе исполнения ими своих полномочий в сфере ЖКХ, так и в управляющих организациях при расходовании средств граждан, в том числе при начислении и взимании платы за жилищно-коммунальные услуги.

В ряде случаев имело место использование финансовой помощи государства не по целевому назначению, неправомерное использование финансовых ресурсов.

К наиболее распространенным относятся преступления, связанные с хищением денежных средств, выделенных из федерального или местного бюджета для проведения капитального ремонта жилых домов и других работ, в том числе путем завышения объемов выполненных работ.

В Уголовном кодексе Российской Федерации отсутствуют специальные нормы, предусматривающие ответственность за преступления в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Совершаемые в этой сфере преступления квалифицируются, как правило, либо как хищение (мошенничество — ст. 159 УК РФ либо как присвоение или растрата вверенного имущества — ст. 160 УК РФ), либо как преступления против интересов службы (злоупотребление полномочиями — ст. 201 УК РФ, злоупотребление должностными полномочиями — ст. 285 УК РФ, превышение должностных полномочий — ст. 286 УК РФ, служебный под-

лог — ст. 292 УК РФ, халатность — ст. 293 УК РФ). Основная часть этих преступлений носит коррупционный характер.

Большинство преступлений в сфере жилищно-коммунального хозяйства совершаются специальными субъектами: должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой организации. Поэтому в первую очередь, тем более если речь идет о признаках преступлений против государственной власти, интересов государственной службы или службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ), а также против интересов службы в коммерческих или иных организациях (глава 23 УК РФ), необходимо устанавливать признаки специального субъекта.

В соответствии с примечанием 1 к ст. 285 УК РФ должностными лицами в статьях главы 30 признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

В соответствии с примечанием 1 ст. 201 УК РФ лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, в статьях главы 23, а также в статьях 199^2 и 304 Уголовного кодекса Российской Федерации признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.

В сфере ЖКХ функционируют различные организации, оказывающие услуги по управлению многоквартирными домами, по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, водоснабжению, водоотведению и очистке сточных вод, электроснабжению, теплоснабжению, газоснабжению, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов, многоотраслевые предприятия. Эти организации относятся к коммерческим независимо от формы собственности.

Своевременное выявление преступлений и привлечение виновных к уголовной ответственности служит целям восстановле-

ния социальной справедливости и одновременно целям предупреждения преступлений, совершаемых в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Не останавливаясь подробно на проблемах квалификации тех или иных преступлений, обратим внимание на конкретные ситуации, анализ которых позволит определить наличие в деянии признаков состава преступления.

Неправомерное начисление платы за жилищно-коммунальные услуги, за содержание и ремонт общего имущества. В различных регионах России прокурорами выявлялись многочисленные нарушения, допускаемые при начислении гражданам платы за теплоснабжение, газоснабжение, освещение мест общего пользования, при установлении дополнительных плат за различные услуги; выявлялись факты неправомерного повышения платы за содержание и ремонт жилого помещения, включающей в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Так, ОАО <…>, являясь управляющей компанией многоквартирных домов, расположенных в г. <…>, заключило договоры на проведение технического диагностирования внутридомового газового оборудования для оценки состояния систем внутридомового газоснабжения 21-го многоквартирного дома со сроком эксплуатации более 30 лет. При этом в нарушение жилищного законодательства и договоров управления многоквартирными домами генеральный директор ОАО не профинансировал затраты, связанные с диагностированием, а решил их возложить на жителей многоквартирных домов. Плата за диагностику была указана отдельной строкой в счетах-квитанциях об оплате жилищно-коммунальных услуг. В результате незаконных действий управляющая организация получила доход в размере 820 тыс. р. На основании постановления прокурора, вынесенного в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, было возбуждено уголовное дело.

Анализ практики возбуждения уголовных дел по фактам неправомерного начисления платы за коммунальные услуги показывает, что, как правило, уголовные дела возбуждаются в отношении лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих организациях, по признакам хищения, но квалифицируются либо по ст. 159 УК РФ (мошенничество), либо по ст. 160 УК РФ (присвоение вверенного имущества).

Так, по материалам проверки прокуратуры возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159 УК РФ в отношении руководителя ООО <…> по факту хищения денежных средств в сумме 90 тыс. р., принадлежащих жильцам многоквартирного дома, совершенного путем выставления завышенных счетов на оплату предоставляемых коммунальных услуг.

По факту хищения путем присвоения денежных средств жильцов многоквартирного дома посредством начисления им платы за тепловую энергию в большем объеме, нежели была потреблена (в результате чего переплата за по-

требленную тепловую энергию составила в общей сумме свыше 500 тыс. р.), по материалам проверки, направленным в следственный орган прокуратурой, возбуждено уголовное дело в отношении директора ООО по ч. 3 ст. 160 УК РФ.

Вместе с тем во всех аналогичных случаях, прежде чем определять форму хищения, следует убедиться в наличии общих признаков хищения, которые даны в примечании 1 к ст. 158 УК РФ. В соответствии с законом под хищением в статьях Уголовного кодекса понимаются совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества.

Следовательно, с объективной стороны должно быть установлено, что виновное лицо противоправно и безвозмездно изъяло и (или) обратило чужое имущество в свою пользу или пользу других лиц, тем самым причинив ущерб собственникам имущества, а с субъективной стороны — что это деяние совершено умышленно и с корыстной целью, а это означает осознание виновным противоправности и безвозмездности изъятия имущества и стремление обратить чужое имущество в свою пользу или пользу иных лиц именно с корыстной целью.

Как правило, в рассматриваемых ситуациях, квалификация преступления зависит от того, в чью пользу обращаются изымаемые денежные средства. Обращение имущества в пользу лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой организации и незаконно начисляющего коммунальные платежи, в пользу его близких, в пользу юридических или физических лиц, с которыми управленец связан финансовыми обязательствами, в пользу юридических лиц, финансовое благополучие которых напрямую связано с извлечением имущественной выгоды для управленца или близких ему лиц, в пользу любых других лиц, с которыми управленец действует в соучастии, свидетельствует о наличии корыстной цели. При наличии всех остальных признаков хищения действия лица, выполняющего управленческие функции, может быть квалифицировано как хищение.

Представляется, что обращение в свою пользу незаконно начисленных коммунальных выплат должно квалифицироваться как мошенничество, совершаемое с использованием служебного положения, поскольку присвоение либо растрата могут быть совершены только в отношении имущества, правомерно вверенного виновному, а в случае поступления денег на счет ООО в результате обмана граждан эти деньги не могут считаться полученными ООО правомерно и, следовательно, не могут быть правомерно вверены лицу, выполняющему управленческие функции.

Отсутствие хотя бы одного из объективных или субъективных признаков свидетельствует об отсутствии состава преступления — хищения в любой его форме, что не исключает возможности квалификации действий лица, выполняющего управленческие функции, как злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ), но опять же при наличии всех признаков данного преступления.

Статья 201 УК РФ устанавливает ответственность за использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Объективная сторона злоупотребления полномочиями включает в себя три признака: 1) деяние — использование лицом полномочий вопреки законным интересам коммерческой или иной организации; 2) последствия в виде причиненного существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства; 3) причинная связь между использованием лицом служебных полномочий и наступившими последствиями.

Совокупность полномочий лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, определяется законами, иными нормативными актами, учредительными документами, оформленными надлежащим образом решениями высшего руководящего или управляющего органа, другими документами, конкретизирующими права и служебные обязанности управляющего персонала. В каждом конкретном случае должно быть установлено и отражено в процессуальных документах, какими полномочиями лицо наделено юридически и какие полномочия лицо использовало фактически. Использование полномочий заключается в принятии управленческого решения (действии или бездействии), которое внешне может выражаться в форме единоличного либо коллегиального устного или письменного приказа, распоряжения, указания, акта, может состоять в санкционировании решений, заключении договоров, выдаче документов, влекущих правовые последствия, и т. д.

Уголовный закон ставит под охрану *законные интересы организации*, т. е. не противоречащие законам, постановлениям Правительства Российской Федерации, другим подзаконным нормативным правовым актам, а также положениям учредительных документов самой организации и иных документов, принятых организацией:

1. Законными признаются интересы организации, связанные с успешным достижением уставных целей и решением стоящих перед организацией задач.

2. Законные интересы организации могут быть связаны с реализацией не только предписанных, но и иных разрешенных или не запрещенных законом целей. Например, сохранение и увеличение числа рабочих мест, дополнительная социальная защита работников, введение дополнительных мер экологической безопасности и т. д.

3. Законные интересы организации заключаются в применении законных средств и методов достижения уставных целей и решения социальных задач.

Если интересы организации обеспечиваются противоправными методами, они не могут быть признаны законными.

Использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки интересам коммерческой или иной организации лишь тогда приобретает характер преступления, когда влечет за собой наступление определенных *последствий*: причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Существенность причиненного вреда носит оценочный характер и должна устанавливаться применительно к конкретной ситуации с учетом характера и размера наступивших последствий, социально-правовой ценности нарушенных прав или законных интересов. В результате неправомерного начисления коммунальных выплат материальный ущерб причиняется, как правило, значительному числу граждан, что свидетельствует о существенности нарушения прав и законных интересов.

Известны случаи, когда незаконные выплаты за коммунальные услуги начислялись юридическим лицам. Существенность вреда в этом случае оценивается не только с учетом размера имущественного ущерба, но и с учетом того, как это в целом отразилось на деятельности юридического лица.

Злоупотребление полномочиями — преступление, которое совершается с прямым или косвенным умыслом. Следовательно, должно быть установлено, что лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой организации, осознавало общественную опасность своих действий, предвидело неизбежность или возможность причинения ущерба гражданам или юридическим лицам и желало либо не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично.

Необоснованное начисление платежей в результате небрежности или легкомыслия не влечет уголовной ответственности, так

как глава 23 УК РФ не содержит норму, аналогичную норме в главе 30 УК РФ, предусматривающей ответственность за халатность.

Обязательным признаком субъективной стороны злоупотребления полномочиями является цель совершения преступления.

Состав преступления предусматривает альтернативные цели:

извлечение выгод и преимуществ для себя или других лиц;

нанесение вреда другим лицам.

Извлечение выгод и преимуществ для себя или других лиц (родственников, знакомых, партнеров и т. д.) может заключаться как в получении имущественной выгоды (имущество, освобождение от оплаты работ или услуг имущественного характера, имущественные льготы для себя или других лиц, повышение конкурентоспособности организации), так и в приобретении неимущественных благ (например, повышении уровня деловой репутации) посредством злоупотребления полномочиями.

Вред, причиненный другим лицам, может выражаться в причинении как материального вреда (имущественного вреда или вреда жизни либо здоровью людей), так и нематериального вреда (организационного, вреда деловой репутации, информационного вреда и т. д.).

Под другими лицами понимаются как физические, так и юридические лица.

Достижение цели злоупотребления полномочиями является не обязательным условием того, чтобы преступление считалось оконченным. Достаточно установить, что лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, злоупотребляло своими полномочиями именно в указанных целях.

Таким образом, критериями разграничения хищения и злоупотребления полномочиями в ситуациях неправомерного начисления платы за коммунальные услуги служат вина (при хищении только прямой умысел) и цель (при хищении только корыстная цель). Не образует хищения также временное заимствование имущества (денежных средств).

Выставление «двойных» квитанций на оплату жилищно-коммунальных услуг. Одним из нарушений прав граждан в жилищно-коммунальной сфере является выставление так называемых двойных квитанций на оплату жилищно-коммунальных услуг, когда управляющие компании спорят о праве управлять многоквартирным домом и одновременно выставляют квитанции на жилищно-коммунальные услуги, при этом зачастую не оказывая каких-либо услуг по управлению и обслуживанию жилищного фонда и не имея договоров с ресурсоснабжающими организациями на поставку энергии и других коммунальных ресурсов.

В рассматриваемой ситуации в зависимости от конкретных установленных обстоятельств возможна различная квалификация деяния.

1. Действия лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях, квалифицируются как мошенничество с использованием служебного положения (ч. 3 ст. 159 УК РФ) при осознании ими противоправности и безвозмездности изъятия и обращения чужого имущества в свою пользу или пользу иных лиц с корыстной целью.

Так, в соответствии с материалами уголовного дела Ш., являясь генеральным директором ООО <…>, с целью получения прибыли, заведомо зная о расторжении договора управления многоквартирными домами, направил счета-квитанции на оплату коммунальных услуг, получив денежные средства в размере 27 тыс. 738 р. 67 к. и обратив их в свою пользу.

Кроме того, он же направил счета-квитанции на оплату коммунальных услуг, намереваясь получить при этом денежные средства на общую сумму 22 тыс. 891 р., однако преступление не было доведено до конца, поскольку некоторые потерпевшие были осведомлены об отсутствии у ООО <…> правовых оснований на получение денежных средств за коммунальные услуги, а денежными средствами, находящимися на расчетном счете, Ш. не смог воспользоваться по не зависящим от него обстоятельствам — в связи с наложением ареста на денежные средства, хранящиеся в банке.

Действия Ш. квалифицированы по ч. 3 ст. 159 и ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 159 УК РФ.

При этом размер хищения определяется общей суммой незаконно полученных денежных средств, несмотря на то что источник хищения — денежные средства различных граждан, так как лицо, совершающее хищение, действует с единым умыслом в отношении всей суммы и одним способом.

Квалификация рассматриваемых деяний как присвоение вверенного имущества исключается, поскольку поступившие на счет организации средства не могут считаться правомерно вверенными виновному.

2. При отсутствии любого из признаков хищения, но при наличии всех признаков злоупотребления полномочиями действия лица, выполняющего управленческие функции, могут быть квалифицированы по ст. 201 УК РФ. Например, при обращении полученных денег в пользу возглавляемого юридического лица не из корыстной цели, а в целях извлечения выгод и преимуществ для юридического лица. Существенность вреда может быть обоснована большим количеством потерпевших.

3. При наличии спора между управляющими компаниями о праве управления многоквартирными домами лица, выполняющие управленческие функции, могут добросовестно заблуждаться относительно права на управление, что может свидетельствовать об

отсутствии такого признака хищения как противоправность изъятия и обращения чужого имущества в пользу виновного или других лиц, но не исключает при наличии всех признаков квалификации этих действий как самоуправства (ст. 330 УК РФ). В этом случае должно быть установлено, что лицо, выполняющее управленческие функции, самовольно, вопреки установленному законом или иным нормативным актом порядку совершило действия, правомерность которых оспаривается организацией или гражданином, и такими действиями причинен существенный вред.

Неправомерное расходование средств управляющими компаниями. В течение последних лет неоднократно выявлялись нарушения со стороны управляющих компаний, осуществляющих деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, при использовании денежных средств, в том числе поступающих в их распоряжение за счет оплаты населением жилищно-коммунальных услуг.

В некоторых случаях в нарушение принятых на себя обязательств управляющие компании часть платы населения за содержание и текущий ремонт жилого фонда использовали на управленческие и общепроизводственные нужды либо присваивали или растрачивали.

Анализ судебно-следственной практики свидетельствует, что одной из причин применения мер ограничения либо прекращения поставки энергоресурсов является образование задолженности по их оплате в результате неправомерного, а иногда и преступного расходование средств, поступающих от населения.

В зависимости от конкретных обстоятельств в действиях лиц, выполняющих управленческие функции в управляющих компаниях (коммерческих организациях), могут содержаться признаки преступлений, предусмотренных ст. 201, ст. 160 или ст. 159 УК РФ.

Так, в ходе проверки, проводимой прокуратурой, установлено, что поступающие денежные средства собственников помещений многоквартирных домов в качестве оплаты за коммунальные услуги тепло- и водоснабжения управляющей организацией ООО <…> расходовались на другие цели: на заработную плату работников организаций, аренду помещений, текущий и капитальный ремонт многоквартирных домов. В отношении руководителя компании возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ.

Использование К. своих полномочий вопреки интересам службы — один из признаков преступления, предусмотренного ст. 201 УК РФ. Для привлечения К. к ответственности необходимо установить, повлекло ли это деяние причинение существенно-

го вреда интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, и преследовал ли К. цель извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц, либо нанесения вреда другим лицам.

При наличии всех признаков хищения действия лица, выполняющего управленческие функции, могут быть квалифицированы либо как присвоение или растрата вверенного имущества с использованием служебного положения, либо как мошенничество с использованием служебного положения.

Так, приговором районного суда установлено, что А. с целью уклонения от оплаты по договору теплоснабжения за поставленную ОАО <…> тепловую энергию и использование денежных средств в корыстных целях заключил подложный подрядный договор, для оплаты которого использовал средства, поступавшие от населения, предназначенные для оплаты услуг ЖКХ. Похищенными деньгами (более 14 млн р.) он распорядился по своему усмотрению. Действия А. квалифицированы по ч. 4 ст. 160 УК РФ.

При разграничении присвоения либо растраты вверенного имущества с использованием служебного положения и мошенничества с использованием служебного положения в рассматриваемых ситуациях следует иметь в виду, что при присвоении и растрате совершается хищение правомерно вверенных денежных средств, в отношении которых лицо, выполняющее управленческие функции, наделено полномочиями управления или распоряжения; умысел на хищение возникает после передачи ему денежных средств собственником или иным владельцем этого имущества; способом завладения денежными средствами является использование служебного положения. При мошенничестве умысел на завладение денежными средствами возникает до передачи денежных средств собственником или иным владельцем; способ завладения денежными средствами заключается в обмане или злоупотреблении доверием; использование служебного положения облегчает завладение имуществом, но не является способом хищения.

Так, в одном из регионов возбуждено уголовное дело в отношении Ж. по признакам преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 159 УК РФ.

В ходе предварительного следствия по уголовному делу установлено, что Ж., являясь одним из учредителей и директором ООО <…>, ввел в заблуждение сотрудников МУП РИВЦ <…> относительно принадлежности расчетного счета № … ООО <…>, в результате чего на расчетный счет руководимого Ж. ООО <…> были неправомерно перечислены денежные средства в общей сумме 877 тыс. 409 р., из которых 128 тыс. 969 р. предназначались к перечислению ресурсообеспечивающим организациям.

Если в ходе предварительного следствия будет установлено, что Ж. обратил указанные денежные средства в свою пользу или

в пользу других лиц с корыстной целью, то его действия подлежат квалификации по ч. 3 ст. 159 УК РФ.

В некоторых случаях не исключается квалификация по совокупности преступлений: хищения и злоупотребления полномочиями.

Хищение денежных средств при выполнении работ или оказании услуг. Анализ судебно-следственной практики свидетельствует, что наиболее распространенным видом преступлений в сфере ЖКХ является хищение денежных средств недобросовестными подрядчиками путем завышения объемов и (или) стоимости работ либо услуг либо или полного невыполнения уже оплаченных видов работ.

Значительная доля правонарушений касается оплаты фактически невыполненных подрядными организациями объемов работ по капитальному ремонту жилья за счет денежных средств, выделенных из Фонда реформирования ЖКХ и федеральных и местных бюджетов. При этом завышенные объемы работ закладываются в сметную документацию (учитывается большая площадь кровель, фасадов, подлежащих ремонту) либо при приемке выполненных работ не учитывается фактически невыполненный объем работ.

Например, в одном из регионов возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ, по факту завышения объемов выполненных работ по капитальному ремонту лифтов многоквартирных домов по различным адресам, чем причинен ущерб на сумму 10 млн 296 тыс. 700 р., в том числе региональному бюджету на сумму 2 млн 59 тыс. 300 р.

Прокурором города в рамках проверки исполнения программных мероприятий по подготовке объектов ЖКХ к работе в осенне-зимний период 2011—2012 гг. установлено, что работы в размере 37 млн 888 тыс. 320 р., предусмотренные муниципальным контрактом, заключенным между администрацией города и подрядной организацией ЗАО <…>, к установленному сроку не исполнены. На счет организации администрацией города было перечислено лишь 6 млн 282 тыс. 415 р. По результатам рассмотрения материалов проверки, направленных прокурором в порядке ст. 37 УПК РФ, возбуждено уголовное дело по ст. 159 УК РФ.

При аналогичных ситуациях действия лиц, выполняющих управленческие функции в подрядных организациях, могут квалифицироваться либо как хищение (присвоение или растрата вверенного имущества или мошенничество), либо как злоупотребление полномочиями.

Так, районным судом Н. осужден за совершение двух преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 159 УК РФ. Н. признан виновным в том, что, являясь директором ООО <…> с использованием служебного положения в период с сентября 2008 г. по июнь 2009 г. после заключения муниципального контракта на проведение капитального ремонта кровли дома указал в локальной смете заведомо завышенные расходы на осуществление капитального ремонта, осуществлял ремонт с многочисленными нарушениями нормативно-технической документации и технологии, составил акты приемки выполненных работ, в которых были

указаны завышенные виды работ и объемы расходования материалов, в результате чего незаконно получил 320 тыс. 418 р., причинив ущерб бюджету муниципального района в крупном размере.

С. осужден по ч. 3 ст. 160 УК РФ. С. признан виновным в том, что, являясь генеральным директором ООО <…>, заключил договор на выполнение субподрядных работ по капитальному ремонту двух жилых домов. Получив денежные средства, не выполнил работы в полном объеме, а денежные средства в сумме 476 тыс. 574 р. присвоил, причинив администрации муниципального образования крупный ущерб.

В первом случае действия лица, выполняющего управленческие функции, правильно квалифицированы по ч. 3 ст. 159 УК РФ, поскольку выплаты из муниципального бюджета были совершены в результате заведомого введения в заблуждение должностных лиц, принимавших решение об оплате произведенных работ.

Во втором случае похищены были денежные средства, правомерно вверенные виновному на выполнение субподрядных работ, поэтому действия квалифицируются как присвоение вверенного имущества с использованием служебного положения по ч. 3 ст. 160 УК РФ.

Разграничение преступлений, предусмотренных ст. 160 и ст. 159 УК РФ, проводится по моменту возникновения умысла. При присвоении либо растрате умысел на завладение имуществом возникает после того, как имущество было правомерно вверено виновному, а при мошенничестве передача виновному имущества собственником или иным владельцем происходит под влиянием обмана или злоупотребления доверием со стороны виновного лица, уже в этот момент имеющего намерение завладеть передаваемым имуществом.

Напомним, что как хищение в любой его форме, действия виновных могут квалифицироваться только при установлении всех объективных и субъективных признаков хищения.

Ответственность должностных лиц в случаях хищения денежных средств при выполнении работ или оказании услуг. Анализ деятельности должностных лиц органов власти, местного самоуправления, контролирующих органов за исполнением требований законодательства в жилищно-коммунальной сфере, использованием финансовых ресурсов свидетельствует о ненадлежащем исполнении ими возложенных законодательством функций. Вместе с тем должностные лица в ряде случаев не только не осуществляют надлежащий контроль, но являются непосредственными исполнителями хищения либо совершают преступления против интересов службы в государственных либо муниципальных органах или имеет место совокупность указанных преступлений.

Присвоение или растрата вверенного имущества с использованием служебного положения. Противоправное и безвозмездное расходование денежных средств, вверенных виновному, совершенное умышленно и с корыстной целью, содержит признаки хищения и квалифицируется как присвоение либо растрата вверенного имущества с использованием служебного положения. При этом вверенным признается имущество, находящееся в правомерном владении либо ведении должностного лица, которое в силу должностного положения осуществляло полномочия по распоряжению или управлению этим имуществом.

По приговору суда С. признан виновным в том, что, являясь главой администрации города, из корыстных побуждений, с целью личного обогащения, используя свое служебное положение, организовал при соучастии Ш., генерального директора МУП <…>, и А., генерального директора ОАО <…>, группой лиц хищение бюджетных средств муниципального образования <…> в размере 358 тыс. 304 р., которые вместо ремонта одного из городских объектов были израсходованы на строительство индивидуального жилого дома для С.

ОАО <…>, используя своих работников, механизмы и строительные материалы, без заключения договора подряда произвело для С. строительство индивидуального жилого дома, а МУП <…> оплатило стоимость выполненных работ и материалов за счет бюджетных средств муниципального образования, выделенных на реконструкцию иного объекта[1].

В приведенном примере действия должностного лица квалифицированы как присвоение вверенного имущества, поскольку использование должностных полномочий явилось способом завладения имуществом. В этих случаях использование должностным лицом своих полномочий вопреки интересам службы из корыстных побуждений как способ завладения имуществом уже охватывается данными составами преступлений и не требует дополнительной квалификации по ст. 285 УК РФ.

Если должностное лицо уполномочено принимать решение об оплате произведенных работ или оказанных услуг и действует по предварительному сговору с подрядчиками, заведомо зная, что работы либо услуги не выполнены в полном объеме либо что их стоимость завышена, то именно должностное лицо совершает хищение (присвоение либо растрату) вверенного имущества с использованием служебного положения, а физическое лицо — представитель подрядчика — пособничество в присвоении либо растрате вверенного имущества, совершенного лицом с использованием служебного положения.

Деяние должностного лица не может квалифицироваться как хищение в случаях, когда отсутствует какой-либо объективный

[1] Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 20 апр. 2006 г. № 12-Д06-3.

или субъективный признак хищения. Критериями разграничения злоупотребления должностными полномочиями и хищения служат: 1) характер причиненного ущерба (при хищении только реальный ущерб); 2) факт обращения имущества в свою пользу или пользу других лиц именно с корыстной целью; 3) безвозмездность или противоправность изъятия и (или) обращения чужого имущества в пользу виновного или других лиц.

Злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ). Если должностное лицо при подписании необходимых документов о расчете допускает, что подрядчик ненадлежащим образом выполнил свои обязательства, осознает, что оплата работ не соответствует их объему, стоимости или качеству, но безразлично к этому относится, деяние не может квалифицироваться как хищение в связи с отсутствием прямого умысла. Но при наличии всех признаков злоупотребления должностными полномочиями должностное лицо может быть привлечено к ответственности по ст. 285 УК РФ.

Под злоупотреблением должностными полномочиями понимается использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Под полномочиями как правовой категорией понимается право и одновременно обязанность наделенного ими субъекта действовать в предусмотренной законом, иным правовым актом ситуации способом, предусмотренным этими правовыми актами[1].

Использование полномочий вопреки интересам службы возможно как путем действия, так и путем бездействия.

Злоупотребление должностными полномочиями происходит при использовании полномочий — практической реализации должностным лицом прав и обязанностей по выполнению управленческих функций. Использование полномочий состоит в принятии или непринятии решений.

При злоупотреблении должностными полномочиями должностное лицо действует (бездействует) в пределах своей компетенции. (Компетенция (от лат. *kompetentia* — принадлежность по праву) — круг полномочий какого-либо учреждения или лица[2].)

---

[1] Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 654.

[2] Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. М., 1949. С. 317.

При этом должностное лицо не выходит за пределы совокупности полномочий, а использует конкретное полномочие в своих личных интересах.

В диспозиции ст. 285 УК РФ особо отмечено, что служебные полномочия используются *вопреки интересам службы*. А это означает, что в процессуальных документах должно найти отражение, в чем именно действие (бездействие) должностного лица противоречило интересам службы.

В пункте 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» от 16 октября 2009 г. № 19 сказано, что под использованием должностным лицом своих полномочий вопреки интересам службы понимается совершение таких деяний, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением должностным лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью и объективно противоречили как общим принципам, которыми должен руководствоваться публичный аппарат управления в целом, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими полномочиями.

Из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» от 10 февраля 2009 г. № 2 следует, что основаниями признания какого-либо решения, действия или бездействия должностного лица незаконными являются (при наличии полномочий):

нарушение порядка принятия решений, совершения действий в том случае, если такие требования установлены нормативными правовыми актами (форма, сроки, основания, процедура и т. п.);

несоответствие содержания оспариваемого решения, совершенного действия (бездействия) требованиям закона и иного нормативного правового акта, регулирующих данные правоотношения.

Если закон или иной нормативный акт оставляет принятие решения, совершение служебного действия или возможность бездействовать на усмотрение должностного лица, то служебное поведение должностного лица не может быть признано незаконным и противоречащим интересам службы независимо от мотивов, которыми должностное лицо руководствовалось.

Незаконное использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы может заключаться не только в действии, но и в преступном бездействии[1].

Верховный Суд Российской Федерации к бездействию относит неисполнение должностным лицом обязанности, возложенной на него нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этого лица (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами)[2].

К уголовной ответственности за бездействие должностное лицо может быть привлечено лишь в том случае, если оно не только *было обязано*, но и *имело реальную возможность* действовать, что устанавливается исходя из субъективных возможностей лица и объективных условий.

С субъективной стороны злоупотребление должностными полномочиями может быть совершено как с прямым, так и с косвенным умыслом. При злоупотреблении должностными полномочиями это означает, что должностное лицо сознает использование (либо неиспользование) имеющихся у него полномочий вопреки интересам службы, предвидит возможность или неизбежность того, что его действиями (бездействием) будут существенно нарушены права и законные интересы граждан или организаций либо охраняемые законом интересы общества или государства, и желает наступления таких последствий или не желает, но сознательно допускает эти последствия либо относится к ним безразлично.

Осознание общественной опасности своих действий (бездействия) означает, что должностное лицо понимает как фактическую сторону своего деяния, так и его социальную значимость, т. е. что его (должностного лица) служебное поведение противоречит интересам службы. В свою очередь, это означает осознание должностным лицом основных принципов службы, целей и задач, стоящих перед соответствующим органом или организацией, и знание своих прав и обязанностей. Поэтому при злоупотреблении должностными полномочиями предметом доказывания является факт осведомленности должностного лица относительно объема

---

[1] В теории уголовного права вопрос о возможности использовать служебные полномочия путем бездействия является спорным (см., например: Стренин А. Проблемы ответственности за умышленное неисполнение должностным лицом своих служебных обязанностей // Уголовное право. 2003. № 1. С. 55—57), однако судебная практика признает возможным совершение злоупотребления должностными полномочиями и путем бездействия.

[2] О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 10 февр. 2009. № 2.

и характера полномочий, которыми оно наделено в целях служебной деятельности.

По отношению к количественным характеристикам последствий вина, как правило, выражается в виде неконкретизированного умысла, когда у должностного лица имеется не индивидуально-определенное, а обобщенное представление о неизбежных или возможных последствиях его действий (бездействия).

Уголовная ответственность за злоупотребление должностными полномочиями наступает только в том случае, если установлена корыстная или иная личная заинтересованность, которая служит мотивом поведения должностного лица.

По признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ, возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц администрации муниципального района, которые, злоупотребляя своими должностными полномочиями, не заключив контракт с ООО <…> на снос жилого дома и достоверно зная, что работы по сносу указанного дома не производились, подписали акт о перечислении денежных средств на счет ООО <…> за выполнение работ по разборке указанного дома в сумме 450 тыс. р.

Для квалификации действий должностных лиц в приведенном примере как злоупотребления должностными полномочиями необходимо установить, что они руководствовались не корыстными, а иными личными побуждениями в противном случае имеет место растрата либо присвоение (в зависимости от обстоятельств) вверенного имущества.

Корыстная заинтересованность — вид личной заинтересованности. В русском языке корысть понимается как страсть к приобретению и наживе, жадность к деньгам, богатству и падкость на барыш, а также стремление к захвату богатства[1].

Для квалификации преступления не имеет значения, удовлетворена ли в конечном счете корыстная заинтересованность, главное, что именно эта заинтересованность подвигла должностное лицо на злоупотребление должностными полномочиями.

Иная личная заинтересованность как мотив злоупотребления должностными полномочиями может выражаться в стремлении извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленном такими побуждениями, как карьеризм (погоня за личным успехом в своей служебной деятельности в ущерб интересам общественного дела[2]), протекционизм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою не-

[1] Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1995. Т. 2. С. 437.

[2] Словарь иностранных слов. С. 287.

компетентность и т. п. (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» от 16 октября 2009 г. № 19).

Совокупность хищения и злоупотребления должностными полномочиями. В случае реальной совокупности деяния должностного лица квалифицируются по совокупности преступлений: хищение и злоупотребление должностными полномочиями.

Районным судом К. осужден по ч. 2 ст. 285 УК РФ. К. признан виновным в том, что, занимая должность главы муниципального образования, злоупотребляя своими должностными полномочиями, действуя из корыстной и иной личной заинтересованности, в мае 2010 года принял меры по смене управляющей организации с ООО <А> на ООО <Б> с целью дальнейшей смены подрядной организации на выполнение капитального ремонта многоквартирных домов с ООО <Р> на ООО ПО <Т>. В августе 2010 года, зная, что по капитальному ремонту домов выполнены работы ненадлежащего качества, подписал акты приемки в эксплуатацию домов и акты приемки выполненных работ, чем причинил муниципальному образованию материальный ущерб в размере 4 млн 630 тыс. 571 р., существенно нарушил права ООО <Р> в виде упущенной выгоды на сумму 5 млн 520 тыс. р.

Представляется, что в данном случае имела место совокупность преступлений: злоупотребление должностными полномочиями (поскольку это деяние совершено на стадии приготовления к хищению в целях облегчить дальнейшее совершение хищения) и растрата вверенного имущества (если установлена корыстная цель и К. был наделен полномочиями по распоряжению денежными средствами).

Превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ). Отмечаются факты возбуждения уголовных дел в рассматриваемых ситуациях в отношении должностных лиц по ст. 286 УК РФ.

Так, возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 286 УК РФ в отношении заведующей отделом экономического анализа и развития по жилищным вопросам и вопросам жилищно-коммунального хозяйства муниципального района С., которая с превышением полномочий выдала разрешение на списание денежных средств, предназначенных для оплаты работ по капитальному ремонту указанного дома, в отсутствие подписанных членами комиссии актов выполненных работ.

Если действия входили в полномочия должностного лица (принятие управленческого решения входило в его компетенцию), то они могут содержать признаки злоупотребления должностными полномочиями, но не их превышения.

В пункте 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных

полномочий» от 16 октября 2009 г. № 19 разъясняется, что ст. 285 УК РФ предусматривает ответственность за совершение действий должностным лицом *в пределах его компетенции*. При этом не случайно используется такой термин, как компетенция. Понятие компетенции не связано с законностью или незаконностью совершения конкретного действия (его качественной характеристикой), а лишь определяет общую совокупность прав и обязанностей, которыми должностное лицо наделено по службе. Использование конкретного полномочия в пределах компетенции должностного лица может быть как законным, так и незаконным. При незаконном использовании полномочия (по процедуре или по существу) в пределах компетенции происходит злоупотребление полномочиями, а при совершении действия, не входящего в компетенцию должностного лица, — выход за пределы полномочий.

Действия должностного лица, в той или иной форме принимавшего управленческое решение о производстве полного расчета с организацией, представившей недостоверные данные о выполненной работе или оказанной услуге, могут квалифицироваться как превышение должностных полномочий только в том случае, если эти полномочия входили в компетенцию другого должностного лица или могли быть совершены только при согласии другого должностного лица либо коллегиального органа. Мотив преступления для квалификации деяния по ст. 286 УК РФ значения не имеет. Уголовная ответственность наступает только в случае существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо существенного нарушения охраняемых законом интересов общества или государства.

Халатность (ст. 293 УК РФ). Если должностное лицо подписывает документы о расчете при ненадлежащем исполнении подрядчиком своих обязательств вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, возможна уголовная ответственность по ст. 293 УК РФ.

Так, С. осужден по ч. 1 ст. 293 УК РФ. Он признан виновным в том, что, занимая должность заместителя начальника государственной жилищной инспекции города, подписал акт комиссии по приемке ремонтных работ крыши дома, не проверив должным образом качество выполненных работ, их соответствия проектно-сметной документации, состав и полноту исполнительной документации, вследствие чего управляющей компании, оплатившей ремонтные работы, был причинен крупный ущерб, а также были существенно нарушены охраняемые законом интересы государства в виде подрыва авторитета органов государственной власти и срыва проведения на территории города республиканской адресной программы.

При привлечении должностных лиц к ответственности за халатность следует иметь в виду, что объективная сторона халатно-

сти заключается в деянии: неисполнении или ненадлежащем исполнении должностным лицом своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе; последствиях: причинении крупного ущерба или существенном нарушении прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства; причинной связи между деянием и последствиями.

Неисполнение должностным лицом своих обязанностей выражается в бездействии при юридической необходимости совершить действие. При ненадлежащем исполнении служебных обязанностей должностное лицо не бездействует, но выполняет свои обязанности не в полном объеме либо с нарушением сроков, некачественно и т. д. Поскольку и в том, и в другом случае речь идет о служебных обязанностях должностного лица, необходимо установить, какие именно обязанности не выполнило должностное лицо или выполнило ненадлежащим образом, входили ли эти обязанности в круг полномочий должностного лица, возложены ли они в установленном порядке и ознакомлено ли должностное лицо со своими обязанностями.

Наличие причинной связи между неисполнением или ненадлежащим исполнением должностным лицом служебных обязанностей и наступившими последствия признается лишь в том случае, если установлено, что добросовестное и в полном объеме исполнение обязанностей исключило бы наступление таких последствий.

С субъективной стороны халатность традиционно рассматривается как неосторожное преступление. При совершении халатности по легкомыслию должностное лицо не исполняет или ненадлежащим образом исполняет свои обязанности вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, предвидит возможность наступления указанных в ст. 293 УК РФ последствий, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывает на предотвращение этих последствий.

При совершении халатности по небрежности должностное лицо не исполняет или ненадлежащим образом исполняет свои обязанности вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, не предвидит возможность наступления последствий, указанных в ст. 293 УК РФ, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло предвидеть эти последствия.

По форме вины по отношению к последствиям халатность принято разграничивать со злоупотреблением должностными полномочиями путем бездействия.

Служебный подлог (ст. 292 УК РФ). Служебный подлог в процессе расчета с подрядчиками, выполняющими работы или оказывавшими услуги не в полном объеме, либо с завышением расценок на выполняемые работы или оказываемые услуги часто сопутствует хищению либо иным преступлениям против интересов государственной или муниципальной службы. Квалификация действий должностного лица в таких случаях возможна по совокупности с хищением либо злоупотреблением должностными полномочиями.

Квалификация действий должностного лица только как служебного подлога возможна в случае внесения должностным лицом в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесения в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности и эти документы не были использованы для совершения иных преступлений, в том числе для совершения в дальнейшем хищения либо злоупотребления должностными полномочиями.

Судом вынесен обвинительный приговор по уголовному делу, возбужденному в отношении заведующего отделом архитектуры и градостроительства администрации городского поселения Р. по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 292 УК РФ. Судом установлено, что Р. вносил в разрешения на ввод объектов в эксплуатацию (построенные многоквартирные жилые дома) заведомо ложные сведения о завершенности строительных работ, тогда как подрядчик не выполнил предусмотренные сметой работы на сумму 3 млн 574 тыс. р. Р. признан виновным в совершении указанного преступления, ему назначено наказание в виде штрафа в размере 48 тыс. р.

В данном случае действия Р. при определенных обстоятельствах кроме признаков служебного подлога могли содержать признаки пособничества в хищении или признаки злоупотребления должностными полномочиями.

При определении признаков служебного подлога необходимо учитывать следующее.

Предметом данного преступления является *официальный документ*. Законодательное определение официального документа применительно к ст. 292 УК РФ отсутствует.

Определение и признаки официального документа приводятся в ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», утвержденном постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г. № 28).

Согласно этому ГОСТу официальный документ — документ, созданный юридическим или физическим лицом, оформленный и удостоверенный в установленном порядке.

Обязательные реквизиты документа: подпись (реквизит документа, представляющий собой собственноручную роспись полномочного должностного лица), дата (реквизит официального документа, содержащий указанное на документе время его создания и (или) подписания, утверждения, принятия, согласования, опубликования), заголовок (реквизит документа, кратко излагающий его содержание).

ГОСТ к официальным документам относит не только документы, исходящие от официальных органов, но и внутренние документы — документы, не выходящие за пределы подготовившей их организации: организационно-распорядительные документы. Это вид письменных документов, в которых фиксируется решение административных и организационных вопросов, а также вопросов управления, взаимодействия, обеспечения и регулирования деятельности органов власти, учреждений, организаций, их подразделений и должностных лиц.

В соответствии с п. 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» от 9 июля 2013 г. № 24 официальным документом признается документ, удостоверяющий факты, влекущие правовые последствия в виде предоставления или лишения прав, возложения или освобождения от обязанностей, изменения объема прав и обязанностей.

Таким образом, документы, предоставляющие подрядчику право на получение денежных средств за выполненные работы или оказанные услуги, относятся к официальным документам.

Необходимо учитывать, что служебный подлог может быть совершен только в отношении такого документа, который находится в сфере служебной деятельности должностного лица. В противном случае действия виновного могут содержать признаки подделки документа (ст. 327 УК РФ), если подделанный официальный документ предоставляет права или освобождает от обязанностей.

С объективной стороны служебный подлог может заключаться в двух различных по содержанию действиях: во внесении в официальный документ заведомо ложных сведений либо во внесении в официальный документ исправлений, искажающих его действительное содержание.

Внесение заведомо ложных сведений в официальный документ — это запись не соответствующей действительности информации в подлинный документ, который при этом сохраняет все признаки и реквизиты настоящего (интеллектуальный подлог). К данной разновидности подлога относится также пометка документа другим числом, подделка подписи должностного лица и т. п. Подлог

может также заключаться в изготовлении в целом официального документа с ложными сведениями[1].

Внесение в официальный документ исправлений, искажающих его действительное содержание (материальный подлог), осуществляется путем исправления, подчистки и иными способами.

Ответственность за служебный подлог по ч. 1 ст. 292 УК РФ наступает с момента внесения в официальный документ заведомо ложных сведений либо с момента внесения исправлений, искажающих его действительное содержание.

Субъективная сторона служебного подлога характеризуется прямым умыслом и корыстным или иным личным мотивом.

Часть 2 ст. 292 УК РФ предусматривает ответственность за служебный подлог, повлекший существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Поскольку квалифицированный вид служебного подлога — преступление с материальным составом, во всех случаях должна быть установлена причинная связь между служебным подлогом и наступившими последствиями. Причем именно факт внесения в официальные документы заведомо ложных сведений либо внесение в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, должен являться непосредственной причиной наступления общественно опасных последствий. Если же общественно опасные последствия наступили в результате дальнейших действий по использованию этих документов в тех случаях, когда использование подложного официального документа явилось средством совершения иного преступления, например злоупотребления должностными полномочиями, действия виновного квалифицируются по совокупности преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 292 УК РФ, и преступления, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ.

Использование подложного официального документа заключается в его предъявлении (демонстрации, показе) или его передаче, пересылке либо вручении под видом подлинного и в совершении тому подобных действий. На наш взгляд, при служебном подлоге использование подложного документа может иметь место и в том случае, когда на него ссылаются при принятии управленческого решения.

Если служебный подлог совершен должностным лицом в целях дальнейшего хищения им самим или сокрытия совершенного им самим хищения, имеет место реальная совокупность преступ-

[1] Кассационное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 30 нояб. 2006 г. Дело № 47-о06-96.

лений и действия виновного квалифицируются по ст. 292 УК РФ и соответствующей статье, предусматривающей ответственность за хищение (как правило — присвоение или растрату вверенного имущества с использованием служебного положения).

Служебный подлог может быть совершен в целях сокрытия хищения, совершенного другим лицом. Если служебный подлог заранее был обещан виновному в хищении, то действия лица, совершившего подлог, квалифицируются по совокупности преступлений: служебный подлог и пособничество в хищении. Если же служебный подлог был совершен в целях сокрытия хищения без предварительной договоренности с лицом, совершившим хищение, пособничество в хищении отсутствует, действия виновного в служебном подлоге квалифицируются только по ст. 292 УК РФ.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» от 16 октября 2009 г. № 19 сказано следующее: «…исходя из положений ст. 17 УК РФ должен решаться вопрос, связанный с правовой оценкой действий должностного лица, совершившего служебный подлог. В случаях когда такое лицо в связи с исполнением своих служебных обязанностей внесло в официальные документы заведомо ложные сведения либо исправления, искажающие их действительное содержание, содеянное должно быть квалифицировано по ст. 292 УК РФ. Если же им, наряду с совершением действий, влекущих уголовную ответственность по ст. 285 УК РФ, совершается служебный подлог, то содеянное подлежит квалификации по совокупности со ст. 292 УК РФ».

Анализ судебно-следственной практики показывает, что в своей криминальной деятельности руководители управляющих компаний и иных предприятий в сфере ЖКХ достаточно часто используют механизм преднамеренного банкротства.

Обобщение практики возбуждения уголовных дел по фактам преднамеренных банкротств позволяет констатировать наличие нескольких проблем.

В большинстве случаев правоприменители полагают, что для возбуждения уголовного дела по ст. 196 УК РФ требуется решение арбитражного суда о признании должника несостоятельным (банкротом). Данная позиция не соответствует закону по следующим основаниям.

Преднамеренное банкротство определено в ст. 196 УК РФ как совершение действий (бездействия), заведомо влекущих неспособность юридического лица или индивидуального предпринимателя в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по

уплате обязательных платежей, если эти действия (бездействие) причинили крупный ущерб.

Для правильного понимания действий (бездействия), составляющих объективную сторону анализируемого преступления, необходимо сравнить определения понятия несостоятельности (банкротства), данные в диспозиции рассматриваемой статьи и Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ.

Так, в соответствии с указанным Законом несостоятельность (банкротство) — это *признанная арбитражным судом* неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей.

В статье 196 УК РФ, по существу, повторяется приведенное определение, но вместо слов «признанная арбитражным судом» употребляются слова «*заведомо влекущих*». «Неспособность юридического лица или индивидуального предпринимателя в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей» можно определить через понятие «*признаки банкротства*», использованное в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)». Тогда ст. 196 УК РФ может быть изложена в следующей редакции : «…совершение руководителем или учредителем (участником) юридического лица либо индивидуальным предпринимателем действий (бездействия), *заведомо влекущих возникновение признаков банкротства* юридического лица или индивидуального предпринимателя…».

В соответствии со ст. 196 УК РФ преступными признаются действия (бездействие), заведомо влекущие (а не повлекшие) возникновение у должника признаков банкротства.

Полагаем, что для привлечения лица к ответственности по ст. 196 УК РФ не требуется обязательного признания должника несостоятельным (банкротом). Достаточно установить, что действия лица были направлены на возникновение признаков банкротства и как результат привели к их появлению.

Таким образом, уголовно наказуемые действия (бездействие), составляющие объективную сторону преднамеренного банкротства, могут совершаться лишь на этапе, предшествующем возбуждению дела о признании должника несостоятельным (банкротом).

Действия, заведомо влекущие неспособность организации в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, могут совершаться путем заключения заведомо невыгодных, не соответствующих рыночным условиям сделок.

К таковым относятся:

сделки по отчуждению имущества должника, не являющиеся сделками купли-продажи, направленные на замещение имущества должника менее ликвидным;

сделки купли-продажи, осуществляемые с имуществом должника, заключенные на заведомо невыгодных для должника условиях, а также осуществляемые с имуществом, без которого невозможна основная деятельность должника;

сделки, связанные с возникновением обязательств должника, не обеспеченных имуществом, а также влекущие за собой приобретение неликвидного имущества;

сделки по замене одних обязательств другими, заключенные на заведомо невыгодных условиях.

Заведомо невыгодные условия сделки, заключенной должником, могут касаться, в частности, цены имущества, работ и услуг, вида и срока платежа по сделке[1].

При определении заведомо невыгодных сделок можно руководствоваться и нормами Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» о подозрительных сделках.

В соответствии со ст. 61.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» подозрительной является, в том числе, сделка, совершенная должником в течение одного года до принятия заявления о признании банкротом, при неравноценном встречном исполнении обязательств другой стороной сделки, в частности, если цена этой сделки и (или) иные условия существенно в худшую для должника сторону отличаются от цены и (или) иных условий, при которых в сравнимых обстоятельствах совершаются аналогичные сделки.

Неравноценным встречным исполнением обязательств будет признаваться, например, любая передача имущества или иное исполнение обязательств, если рыночная стоимость переданного должником имущества или осуществленного им иного исполнения обязательств существенно превышает стоимость полученного встречного исполнения обязательств, определенную с учетом условий и обстоятельств такого встречного исполнения обязательств.

Преднамеренное банкротство может носить характер накапливаемой неплатежеспособности, на несколько лет растянутой во времени, либо выглядеть как единовременная акция руководителя

[1] Временные правила проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 27 дек. 2004 г. № 855.

должника, которая приводит его к неспособности удовлетворить требования кредиторов.

Действия, направленные на преднамеренное банкротство, могут быть совершены и после введения процедур несостоятельности, например при введении процедур наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления. Причем они могут быть совершены руководителем предприятия совместно с арбитражным управляющим либо арбитражным управляющим по заказу третьих лиц. Квалифицировать действия указанных лиц по ст. 196 УК РФ даже при доказанности умысла на преднамеренное банкротство в подобных ситуациях нельзя, так как в диспозиции статьи криминализированы действия, направленные на возникновение признаков банкротства. Совершение названными лицами действий, направленных на преднамеренное банкротство, в обстановке признаков банкротства должно квалифицироваться по ст. 201 УК РФ, а при наличии оснований — и по статьям Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающим ответственность за преступления против собственности.

В целях установления признаков преднамеренного банкротства необходимо обращаться к Временным правилам проверки арбитражными управляющими наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 855.

Кроме того, существует методика определения признаков преднамеренного банкротства, содержащаяся в утвержденных Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 5 февраля 2009 г. № 35 Методических рекомендациях по проведению финансово-экономической экспертизы, назначенной в ходе предварительного следствия, судебного разбирательства уголовных дел, возбужденных по признакам преступления, предусмотренного статьей 196 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Вторая проблема связана с установлением «крупного ущерба», который является системообразующим признаком анализируемого состава преступления. Уголовный закон раскрывает данное понятие в примечании к ст. 169 УК РФ, согласно которому крупным признается ущерб, превышающий 1 млн 500 тыс. р. Вместе с тем оценка содержательного наполнения «стоимости» ущерба оставлена на усмотрение правоприменителя, в связи с этим указанный признак остается по существу оценочным.

Законодатель при конструировании составов рассматриваемых преступлений использовал термин «крупный ущерб», понимаемый только как имущественное последствие преступления, в отличие, например, от понятия «тяжкие последствия», которые мо-

гут быть образованы как материальным ущербом, так и причинением физического вреда. Что касается морального вреда, то он не должен учитываться при расчете ущерба.

Представляется, что при установлении ущерба можно руководствоваться ст. 4 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», которая определяет состав и размер обязательств и обязательных платежей, учитывающихся при определении наличия признаков банкротства.

В соответствии с данной статьей при расчете суммы ущерба необходимо учитывать размер денежных обязательств, в том числе:

1) размер задолженности за переданные товары, выполненные работы и оказанные услуги;

2) суммы займа с учетом процентов, подлежащих уплате должником;

3) размер задолженности, возникшей вследствие неосновательного обогащения;

4) размер задолженности, возникшей вследствие причинения вреда имуществу кредиторов.

Размер подлежащих уплате обязательных платежей определяется без учета установленных законодательством Российской Федерации штрафов (пеней) и иных финансовых санкций.

При подсчете ущерба необходимо также учитывать обязательства перед гражданами, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, обязательства по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих по трудовому договору, обязательства по выплате вознаграждения по авторским договорам, а также обязательства перед учредителями (участниками) должника, вытекающие из такого участия, хотя данные обязательства и не учитываются при определении наличия признаков банкротства.

Данное положение обосновывается тем, что ущерб от анализируемых преступлений может быть причинен не только кредиторам и государству, но и гражданам, перед которыми должник несет ответственность за нанесенный вред их жизни или здоровью или имеет обязательства по оплате труда, выплате авторских вознаграждений, а также учредителям (участникам) организации-должника.

Некоторые исследователи высказывают мнение о том, что при решении вопроса о причинении «крупного ущерба» необходимо учитывать и такие факторы, как материальное положение гражданина и финансовое положение юридического лица[1], так как одна и та же сумма ущерба может для одной организации-кредитора яв-

[1] Щерба С. П., Власов П. Е. Расследование незаконных банкротств и неправомерных действий при банкротстве. М., 2005. С. 49.

ляться крупной, а для другой таковой не быть. Однако ущерб и его размеры — категории объективные. Для вменения лицу причинения «крупного ущерба» органы расследования должны установить только сумму ущерба в размере 1 млн 500 тыс. р. При этом мнение сторон не должно учитываться при квалификации незаконных действий должника.

На практике часто встает вопрос, допустимо ли суммировать ущерб, причиненный разным потерпевшим, как одной, так и различных очередей, чтобы в сумме признать его крупным, или ущерб должен являться крупным в отношении каждого потерпевшего. Единого мнения по данному вопросу ни в теории, ни на практике не выработано, однако можно согласиться со следующим предложением: в расчет должен приниматься причиненный ущерб, который может складываться и из нескольких фактов неуплаты нескольким кредиторам при условии, если все эти неуплаты охватываются единым умыслом виновного[1].

Сложным представляется вопрос разграничения составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 195 и 196 УК РФ. На наш взгляд, при разграничении данных составов необходимо исходить из следующих факторов.

Неправомерные действия при банкротстве заключаются в деяниях, направленных на уменьшение конкурсной массы должника, в целях сокрытия ее от взыскания при сохранении возможности использовать имущество для себя. При этом виновным не ставится цель доведения организации до несостоятельности (банкротства).

При преднамеренном банкротстве действия виновного, напротив, направлены на создание признаков несостоятельности (банкротства), с этой целью производится избавление от имущества без возможности дальнейшего его использования для себя.

Кроме того, необходимо учитывать и обстановку совершения преступления. Так, действия по отчуждению имущества, происходившие уже при наличии признаков банкротства, нужно квалифицировать по ст. 195 УК РФ, если те же действия совершались в обстановке платежеспособности должника и повлекли за собой возникновение признаков банкротства, то такие действия следует квалифицировать по ст. 196 УК РФ.

Преступления, связанные с оказанием услуг потребителям. Рассматривая вопросы, связанные с характеристикой преступлений, совершаемых в сфере ЖКХ, нужно помнить об основной задаче, реализуемой в данной сфере — оказание услуг потребителям. Соответственно, весьма важный блок посягательств в дан-

[1] Волков В. Г. Выявление, квалификация и расследование преднамеренного банкротства // Безопасность бизнеса. 2005. № 3. С. 6.

ной сфере составляют деяния, связанные с непосредственным оказанием услуг. Преступные нарушения при этом не являются новыми по своей сути и структуре. Например, организации жилищно-коммунального комплекса зачастую не контролируют исполнение графиков проведения ремонтных работ и формирования запасов топлива; не обеспечивают в полном объеме населенные пункты дополнительными источниками энергоснабжения; предоставляют коммунальные услуги ненадлежащего качества. Преступления данной группы обладают повышенной латентностью, в правоприменительной практике многие случаи их совершения квалифицируются как несчастные случаи или оцениваются как административные правонарушения.

В условиях постоянного расширения предоставляемых в сфере ЖКХ услуг необходимость соблюдения требований по их оказанию серьезно возросла, поскольку зачастую связана:

а) либо с использованием при оказании услуг источников повышенной опасности;

б) либо с качеством самой оказываемой услуги (различные виды работ, которые сопряжены с риском для работников и опасностью причинения вреда жизни и здоровью людей).

Поэтому следует различать безопасное выполнение работ или оказание услуг как процесс (работа или услуга отвечает требованиям безопасности, однако процедура ее оказания сопряжена с существенными нарушениями) и выполнение работы или оказание услуги, которые сама по себе не отвечают требованиям безопасности.

Действительно, для отдельных видов деятельности в сфере ЖКХ характерна высокая степень опасности и в случае ненадлежащего их осуществления высока вероятность причинения физического и (или) материального вреда. Такие виды деятельности следует рассматривать в качестве источников повышенной опасности. Неисполнение поставщиками установленных стандартов при оказании услуг, часто обусловленное желанием извлечь наибольшую выгоду при минимальных затратах в ущерб безопасности потребителей, подрывает отношения по обеспечению безопасности населения.

Сложность уголовно-правовой оценки подобного рода деяний обуславливается следующими обстоятельствами:

во-первых, нарушения в сфере ЖКХ являются результатом деятельности лиц, участвующих в специфических правоотношениях, возникающих между поставщиком услуг и их потребителями. Процесс установления данных общественных отношений играет существенную роль при квалификации, поскольку именно их осо-

бенности в значительной мере обуславливают пределы уголовно-правовой охраны;

во-вторых, учитывая особенности содержания правоотношений и важность их для жизнедеятельности людей, уголовная ответственность при оказании услуги может наступать за сам факт предоставления услуги, не отвечающей требованиям безопасности, даже при отсутствии общественно опасных последствий (например, ч. 1 ст. 238 УК РФ). Наступление последствий является обстоятельством, ужесточающим ответственность;

в-третьих, причиняемый при оказании услуги вред создает потенциальную опасность для неопределенного круга лиц — потребителей услуг ЖКХ (в некоторых случаях вред может быть причинен конкретному лицу или лицам);

в-четвертых, достаточно часто между оказанием услуги ненадлежащего качества и наступившим преступным результатом существует разрыв во времени;

в-пятых, учитывая особенности объективной стороны преступлений, совершаемых в сфере ЖКХ, возможна ответственность не только непосредственного причинителя общественно опасных последствий (либо создания опасности их наступления), но и других лиц, действия которых находились в причинной зависимости с его действиями.

Проанализировав практику применения уголовного законодательства, направленного на обеспечение безопасности при предоставлении услуг ЖКХ, можно констатировать, что деятельность по противодействию этим преступлениям не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям.

В различных субъектах Российской Федерации выявлялись многочисленные нарушения норм ЖК РФ, а также Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, допускаемые при выполнении работ по строительству, эксплуатации, реконструкции, а также капитальному ремонту тепловых сетей, внутридомового оборудования и иных объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Нарушение правил безопасности при выполнении строительных и иных видов работ. Опасность нарушения правил безопасности при оказании услуг в сфере ЖКХ состоит в том, что такого рода нарушения могут повлечь за собой тяжкие последствия для жизни и здоровья не только лиц, производящих различные виды работ, но и для иных лиц, оказавшихся в сфере их осуществления, а также причинение крупного материального ущерба гражданам, предприятиям и учреждениям вне зависимости от

форм собственности. Однако данные обстоятельства далеко не всегда учитываются управляющими компаниями. Анализ практики возбуждения уголовных дел по фактам нарушения правил безопасности при выполнении строительных и иных видов работ позволил выявить наличие следующих проблем:

1. Не дается необходимая оценка виду выполняемых работ, что влечет за собой в ряде случаев ошибочную квалификацию таких деяний, как неосторожные посягательства на личность (ч. 2 ст. 109, ч. 2 ст. 118 УК РФ). Не учитывается, что строительные работы — родовое понятие для группы специализированных работ, в том числе осуществляемых в сфере ЖКХ. Так, в соответствии с п. 10 постановления Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами уголовного законодательства, направленного на охрану безопасных условий труда и безопасности горных, строительных и иных работ» от 5 декабря 1986 г. № 16 под строительными работами понимаются:

а) земляные, каменные, бетонные, монтажные, демонтажные, изоляционные, кровельные, электромонтажные, отделочные, санитарно-технические, погрузочно-разгрузочные и другие работы, производимые на строительной площадке в связи с возведением, реконструкцией, ремонтом, передвижением или сносом жилых зданий, помещений и сооружений производственного, складского, бытового, общественного и иного назначения;

б) работы вне строительной площадки, связанные с ремонтом и прокладкой линий связи, электросетей, дорог, коммуникаций теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения, канализации и других инженерных сетей.

В этой связи вызывает сомнение квалификация Ленинградским областным судом действий Р. по признакам ч. 2 ст. 143 УК РФ. Машинист самоходного катка Р. 13 августа 2009 г. в период с 17 до 19 часов на основании путевого листа № <...> ЦП 17202 от 11 августа 2009 г. и в соответствии с утвержденным проектом производства работ производил асфальтобетонные работы по ремонту автодороги на 86 км Приозерского шоссе в пос. Шумилово Приозерского района Ленинградской области. Он видел, что машинист В. остановил свой каток в рабочей зоне, вышел из него и встал рядом, тем не менее Р., нарушая правила предосторожности, продолжил движение в его сторону, в результате чего, несмотря на экстренное торможение, произвел наезд движущимся катком на В., который оказался зажат между двумя катками. Своими действиями Р. нарушил требования пп. 36, 38 Типовой инструкции по охране труда для машиниста катка, утвержденной первым заместителем генерального директора Федерального дорожного департамента Минтранса России 11 марта 1993 г., а именно «машинист должен быть особенно внимателен при изменении направления движения катка и вовремя принимать меры предосторожности против столкновения с работающими машинами», «при трогании с места нужно предварительно убедиться в том, что проезд свободен, а около катка нет людей, после этого дать сиг-

нал», и требования Инструкции по охране труда для машинистов дорожных катков, утвержденной генеральным директором ЗАО «ВАД» 5 мая 2003 г., а именно «во время работы при маневрировании машинист обязан убедиться в отсутствии людей в зоне действия и подать звуковой сигнал», «во время работы необходимо постоянно смотреть, чтобы в зоне движения отсутствовали люди». В результате преступной небрежности Р. по неосторожности причинил В. тяжкий вред здоровью по признаку опасности для жизни, повлекший смерть В. на месте происшествия (Кассационное определение Ленинградского областного суда от 20 октября 2010 г. № 22-1848/2010). В данной ситуации, как представляется, имелись все основания для квалификации действий Р. по ч. 2 ст. 216 УК РФ по следующим причинам: а) имел место специальный вид строительных работ, а именно прокладка дорог; б) Р. не соответствует признакам субъекта преступления, предусмотренного ст. 143 УК РФ, поскольку в соответствии с разъяснениями, данными в п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о нарушениях правил охраны труда и безопасности при ведении горных, строительных или иных работ» от 23 апреля 1991 г. № 1, ответственность по ст. 143 УК РФ могут нести лица, на которых в силу их служебного положения или по специальному распоряжению непосредственно возложена обязанность обеспечивать соблюдение правил и норм охраны труда на определенном участке работ, а также руководители предприятий и организаций, их заместители, главные инженеры, главные специалисты предприятий, если они не приняли мер к устранению заведомо известного им нарушения правил охраны труда либо дали указания, противоречащие этим правилам, или, взяв на себя непосредственное руководство отдельными видами работ, не обеспечили соблюдение тех же правил.

Под иными работами применительно к ст. 216 УК РФ нужно понимать любые производственные работы, приравненные к горным или строительным по уровню сложности и вероятного травматизма как рабочих, так и иных лиц (как являющихся потребителями данной услуги, так и других лиц), и причинения материального вреда, требующие в связи с этим соблюдения при их осуществлении специальных правил безопасности (сварочные, погрузочно-разгрузочные вне строительной площадки, снегоуборочные и т. п.).

В целом перечень горных, строительных и иных работ содержится в Едином тарифно-квалификационном справочнике работ и профессий рабочих утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2002 г. № 787. Требования по безопасному проведению отдельных видов работ, например, регламентируются Межотраслевыми правилами по охране труда при погрузочно-разгрузочных работах и размещении грузов (ПОТ РМ-007-98), утвержденными Постановлением Минтруда России от 20 марта 1998 г. № 16, и др.

2. Не всегда должным образом выясняется, кем и какие конкретно пункты правил безопасности работ нарушены. Использование источников повышенной опасности при выполнении различного вида работ в сфере ЖКХ требует детального правового

регулирования обращения с ними и четкого соблюдения установленных правил. Стоит отметить, что общие требования к их безопасному проведению определяются постановлениями Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу[1]. Наиболее часто встречающимися нарушениями специальных правил ведения работ являются:

а) отсутствие обозначения опасных зон, в пределах которых осуществляются работы, либо ненадлежащее их обозначение;

Так, приговором Калининского районного суда г. Санкт-Петербурга от 13 сентября 2012 г. Л. признан виновным по ч. 2 ст. 216 УК РФ и осужден к одному году шести месяцам лишения свободы без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. В соответствии с ч. 3 ст. 73 УК РФ назначенное наказание постановлено считать условным с испытательным сроком на один год шесть месяцев.

Органами предварительного следствия Л., начальник производственного участка на вышеуказанном объекте, ответственный за содержание территории зоны производства работ, обязанный осуществлять руководство производственно-хозяйственной деятельностью участка, обвинялся в том, что не обеспечил применение технологической оснастки, строительных машин и не организовал безопасное содержание территории зоны производства работ на объекте электроснабжения административно-бытового комплекса ЗАО «...», вследствие чего гражданин Азербайджана С., 1988 г.р., 24 января 2011 г. упал в промоину с горячей водой, образовавшейся при прорыве теплотрассы у д. 59 по Полюстровскому пр. в СПб, и от полученных ожогов скончался в больнице.

б) использование при осуществлении работ механизмов, устройств и установок, не пригодных по техническому состоянию для осуществления конкретных видов работ;

Так, приговором Калининского районного суда г. Санкт-Петербурга от 23 ноября 2011 г. А. и Г. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 216 УК РФ, им назначено наказание в виде трех лет лишения свободы каждому, без лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, в соответствии с ч. 3 ст. 73 УК РФ условно с испытательным сроком два года.

Органами предварительного следствия они обвинялись в том, что в период с 20 мая 2008 г. по 25 сентября 2010 г. А., являясь начальником участка в ЗАО «...», а Г., являясь производителем работ в ЗАО «...», выполняя согласно договору работы по текущему ремонту путепровода на пересечении проспекта Культуры с путями перегона Ручьи-Парнас, будучи назначенным ответственным

[1] См.: постановления Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу «О принятии строительных норм и правил Российской Федерации “Безопасность труда в строительстве. Часть 1.Общие требования”» от 23 июля 2001 г. № 80 ; «О принятии строительных норм и правил Российской Федерации “Безопасность труда в строительстве. Часть 2. Строительное производство”» от 17 сентября 2002 г. № 123.

за безопасное производство работ по текущему ремонту путепровода, не обеспечили должным образом и не организовали безопасное производство работ на объекте выполнения работ по текущему ремонту путепровода. В результате чего 25 сентября 2010 г. в период с 20 ч 30 мин до 21 ч 10 мин при выполнении асфальтоукладочных работ по текущему ремонту путепровода произошло разрушение газового баллона, установленного на асфальтаукладчике, начавшееся с разрыва сварного шва в его средней цилиндрической части, после чего была разорвана полоса обечайки. При этом произошел залповый выброс углеводородных газов, образовалось газово-воздушное облако пропан-бутана, которое вспыхнуло. Одной из причин разрушения газового баллона явилось низкое качество изготовления продольного сварного шва обечайки. В результате произошедшего разрушения газового баллона машинисту укладчика асфальтобетона Б. и К. были причинены телесные повреждения, расценивающиеся как тяжкий вред здоровью. От телесных повреждений потерпевшие скончались в клинике термических ожогов ВМА им. Кирова. Кроме того, в результате разрушения газового баллона были причинены телесные повреждения Т., расценивающиеся как тяжкий вред здоровью.

в) отсутствие надлежащего инструктажа по технике безопасности;

г) отсутствие необходимого контроля за соблюдением техники безопасности при ведении работ;

д) предоставление допуска к выполнению работ, требующих специальной подготовки, лицам, не имеющим достаточной квалификации;

е) нарушение правил эксплуатации сложных механизмов и устройств и т. п.

При этом, как разъясняет Пленум Верховного Суда Российской Федерации, действия, повлекшие вредные последствия при производстве горных, строительных и иных работ с использованием специальных самоходных машин (экскаватор, грейдер, скрепер, бульдозер и т. п.), совершенные лицом, управлявшим самоходной машиной и нарушившим специальные правила производства определенных работ, следует квалифицировать по ст. 216 УК РФ, хотя бы эти нарушения и были допущены во время движения машины (п. 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о нарушениях правил охраны труда и безопасности при ведении горных, строительных или иных работ» от 23 апреля 1991 г. № 1).

Так, приговором Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга от 4 мая 2011 г. К. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 216 УК РФ, и ему назначено наказание в виде лишения свободы сроком на два года без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, с применением ст. 73 УК РФ с испытательным сроком два года.

Кассационным определением Санкт-Петербургского городского суда 13 сентября 2011 г. приговор Петроградского районного суда г. Санкт-Петербурга оставлен без изменения, а жалоба без удовлетворения.

Органами предварительного следствия К. обвинялся в том, что 15 декабря 2010 г. около 10 ч 40 мин он, управляя экскаватором-погрузчиком ВОЛЬВО ВЛ61, регистрационный знак 78 РР 3873, принадлежащим ООО «...», осуществлял работы по уборке снега с проезжей части у дома 50 по ул. Ленина в СПб и, двигаясь задним ходом, совершил наезд на Г., в результате чего Г. скончалась на месте происшествия.

3. Не всегда устанавливается наличие причинной связи между этими нарушениями и наступившими общественно опасными последствиями либо наличием реальной опасности наступления такого рода последствий.

4. Часто не учитывается, что, поскольку состав преступления, предусмотренного ст. 216 УК РФ, является материальным и предусматривает в качестве обязательного признака объективной стороны наступление общественно опасных последствий в виде тяжкого вреда здоровью человека или смерти либо наступления крупного ущерба, он признается оконченным только при условии наступления одного из указанных последствий. Общественно опасные последствия характеризует причинение вреда дополнительным непосредственным объектам рассматриваемого преступления — жизни и здоровью человека, а также собственности. В связи с этим причинение вреда данным благам не требует дополнительной квалификации по соответствующим статьям Особенной части УК РФ, предусматривающим ответственность за преступления против личности и собственности, поскольку рассматриваемое посягательство в первую очередь направлено на нарушение специальных правил безопасности при ведении работ, и наступившие последствия полностью охватываются рамками ст. 216 УК РФ.

5. Не всегда учитывается, что специальные правила предназначаются для людей определенных категорий — специальных субъектов, на которых возложено исполнение строго определенных данными правилами обязанностей при осуществлении конкретных видов работ. При этом в отличие от ст. 143 УК РФ ответственность по ст. 216 УК РФ могут нести:

а) лица, на которых возложена обязанность по выполнению правил и норм охраны труда;

б) работники, постоянная или временная деятельность которых связана с производством конкретного вида работ.

6. Потерпевшими от данного преступления могут стать следующие категории лиц: работники и персонал соответствующих предприятий ЖКХ, выполняющих данные виды работ; посторон-

ние лица, случайно оказавшиеся в зоне проведения данных видов работ или проживающие в этой зоне и являющиеся потребителями услуг ЖКХ.

Исходя из данного обстоятельства, можно сделать вывод о том, что в случаях, когда в результате нарушения правил при ведении строительных или иных видов работ оказались потерпевшими лица, являющиеся потребителями услуги, действия виновных нужно квалифицировать по ст. 238 УК РФ, что не всегда учитывается.

В тех случаях, когда имеет место нарушение правил безопасности лицами, не имеющими отношения к постоянной или временной работе на соответствующем объекте ЖКХ, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека либо причинившее крупный ущерб, это деяние должно квалифицироваться по статьям Особенной части УК РФ с учетом фактически причиненного вреда (например, по ст.ст. 109, 118, 168 УК РФ).

Так, приговором Калининского районного суда г. Санкт-Петербурга от 19 марта 2012 г. К. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 109 УК РФ и ему назначено наказание в виде одного года шести месяцев исправительных работ с удержанием 15% заработной платы в доход государства. Судом были удовлетворены исковые требования потерпевшей А.: моральный вред в размере 900 тыс. р., материальный — в размере 63 тыс. 588 р.

Органами предварительного следствия К. обвинялся в том, что в нарушение Положения о мерах по усилению контроля за состоянием внешнего благоустройства Санкт-Петербурга, утвержденного Распоряжением Администрации г. Санкт-Петербурга от 23 сентября 2002 г. № 1784-ра, без согласования с архитектурным решением фасада произвел переоборудование находящегося в его квартире, расположенной по адресу <...>, балкона, а впоследствии, действуя в нарушение Правил уборки, обеспечения чистоты и порядка на территории Санкт-Петербурга, утвержденных Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16 октября 2007 г. № 1334, видя образовавшиеся наледи на принадлежащем ему балконе, своевременно их не удалил, что привело к самопроизвольному падению наледи, а в дальнейшем — к смерти потерпевшей Л.

Таким образом, К. не предвидел возможности наступления общественно опасных последствий в виде смерти Л. и не желал их наступления, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должен был и мог предвидеть наступление этих общественно опасных последствий, т. е. совершил преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 109 УК РФ.

Кроме того, достаточно часто возникают вопросы, связанные с разграничением состава преступления, предусмотренного ст. 216 УК РФ, и состава преступления, предусмотренного ст. 143 УК РФ. При решении данного вопроса нужно исходить из того, что ст. 216 УК РФ предусматривает ответственность за нарушение специальных правил безопасности ведения работ, ст. 143 УК РФ регламентирует ответственность за нарушение общих

правил охраны труда в любой сфере. В этой связи вызывает некоторые сомнения позиция Верховного Суда Российской Федерации, который в п. 6 Постановления Пленума от 23 апреля 1991 г. № 1 констатирует, что нарушение правил безопасности при ведении работ полностью охватывает собой нарушение правил охраны труда, допущенное при ведении горных, строительных и иных работ, и рекомендует квалифицировать содеянное по ст. 216 УК РФ. Представляется, что данные составы преступлений являются пересекающимися, но не находящимися между собой в отношениях конкуренции.

Выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности. Особого внимания в сфере ЖКХ заслуживает непосредственное выполнение работ и оказание услуг, не обеспечивающих безопасность жизни или здоровья потребителей. В качестве потерпевшего от данного преступления рассматриваются потребители выполненных работ или оказанных услуг. В преамбуле Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 разъясняется, что под потребителем следует понимать гражданина, имеющего намерение заказать или приобрести либо заказывающего, приобретающего или использующего товары (работы, услуги) для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

В качестве предмета преступления, предусмотренного ст. 238 УК РФ применительно к сфере ЖКХ, выступают работы и услуги, не отвечающие требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, а также официальные документы, удостоверяющие соответствие работ или услуг требованиям безопасности.

В соответствиями с разъяснениями, данными в абз. «в», «г» п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» от 28 июня 2012 г. № 17 под работой следует понимать действие (комплекс действий), имеющее материально выраженный результат и совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя на возмездной договорной основе; под услугой следует понимать действие (комплекс действий), совершаемое исполнителем в интересах и по заказу потребителя в целях, для которых услуга такого рода обычно используется, либо отвечающее целям, о которых исполнитель был поставлен в известность потребителем при заключении возмездного договора.

Безопасность работы, услуги в соответствии с преамбулой Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» определяется как:

а) безопасность работы, услуги для жизни, здоровья, имущества потребителя и окружающей среды при обычных условиях её использования;

Ч. была обязана проводить проверку и чистку дымовентиляционных каналов в жилых домах многоэтажной застройки, находящихся на обслуживании в ООО «<...А....>» и ООО «<....У...>», в том числе и в <*адрес*> в <*адрес*>, с составлением актов проверок один раз в три месяца. В соответствии с графиком обхода Ч. была обязана обойти и проверить состояние дымовентиляционных каналов жилых квартир в указанном доме в марте, июне, сентябре и декабре 2011 года, а также в марте 2012 года. Однако Ч. должным образом свою работу по оказанию услуг по обходу и проверке дымоходов и вентиляционных каналов в квартирах указанного дома не выполняла, легкомысленно полагая, что возможные последствия ее бездействия не наступят. В период с 1 января по 16 марта 2012 г. Ч. проверку дымоходов и вентиляционных каналов не осуществляла, а в 2011 году из четырех предусмотренных графиком проверок, провела только одну, при этом наличие тяги в дымоходе и вентиляционных каналах проверила ненадлежаще, а с 1 января по 16 марта 2012 г. указанные проверки вообще не проводила, однако составила соответствующие акты проверки от 15 марта 2011 г., от 10 июня 2011 г., от 2 сентября 2011 г., от 11 января 2012 г., согласно которым никаких нарушений не выявлено. Таким образом, в связи с ненадлежащим выполнением Ч. своей работы в период с января 2011 года по 15 марта 2012 г., в <*адрес*> в <*адрес*> дымоход был засорен частично, а вентиляционный канал на кухне, совмещенный с вентиляционным каналом <*адрес*>, полностью засорен, в связи с чем дымоходы и вентиляционные каналы в указанных квартирах эксплуатировались с нарушением требований безопасности для жизни и здоровья жильцов квартир. Именно в результате легкомысленного бездействия Ч., удаление угарного газа из <*адрес*> в <*адрес*> не осуществлялось, вследствие чего данная квартира, а также <*адрес*>, вентиляционные каналы которых совмещены, заполнились угарным газом, в результате чего Л.Ж.А., Л.С.Ю. и К. скончались от отравления угарным газом[1].

б) безопасность процесса выполнения работы (оказания услуги).

Так, органами предварительного следствия П. обвинялся в том, что, работая старшим мастером сантехнических работ «ЖСК 969», в период с 25 февраля 2010 г. по 10 марта 2010 г. не отрегулировал температуру горячей воды в местах водоразбора дома 17 корп. 2 по ул. Сикейроса в Санкт-Петербурге, при этом в систему водоснабжения подавалась горячая вода температурой свыше 75° С, в результате чего подверг опасности жизнь и здоровье жильцов данного дома. При этом 7 февраля 2010 г. в период с 17 ч 30 мин до 18 ч 45 мин. Г, который находился в ванной комнате квартиры № 44 дома 17 корп. 2 по ул. Сикейроса в СПб, были причинены телесные повреждения — ожоги 56% тела горячей водой по-

[1] Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Волгоградского областного суда от 23 янв. 2013 г. № 22-546/13.

вышенной температуры, в результате чего смерть последнего наступила в 2 ч 00 мин 8 февраля 2010 г. в помещении НИИ СП им. И. И. Джанелидзе.

Таким образом, под работами, не отвечающими требованиям безопасности, необходимо понимать выполняемые по заказу потребителя строительные, монтажные, реставрационные и прочие работы, в процессе или в результате осуществления которых жизнь или здоровье потребителя ставится под угрозу.

Услугами, не отвечающими требованиям безопасности, являются санитарно-эпидемиологические, бытовые, транспортные и иные услуги, пользование которыми создает реальную опасность для жизни или здоровья потребителя.

Так, в результате грубых нарушений при эксплуатации государственным унитарным предприятием «Жилищно-коммунальное хозяйство Республики Саха (Якутия)» котельной ТЭЦ Тикси в период зимней эксплуатации объект теплоснабжения вышел из строя, что привело к частичному размораживанию сетей тепло-, водоснабжения в жилых домах. По материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 238 УК РФ за оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей.

В пункте 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» от 28 июня 2012 г. № 17 указывается, что законодательством о защите прав потребителей не регулируются отношения граждан с товариществами собственников жилья, жилищно-строительными кооперативами, жилищными накопительными кооперативами, садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан, если эти отношения возникают в связи с членством граждан в этих организациях. Однако на отношения по поводу предоставления этими организациями гражданам, в том числе и членам этих организаций, платных услуг (работ) Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» распространяется.

При квалификации по ст. 238 УК РФ необходимо учитывать, что ответственность за предусмотренное ею преступление возможна при условии доказанности не только самого факта выполнения работ или оказания услуг, но и опасности этих действий для жизни или здоровья потребителей, а также наличия у совершившего их лица осознания характера своих действий и их несоответствия требованиям безопасности.

Раздел 6

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА РАССЛЕДОВАНИЕМ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

6.1. Преступления в сфере жилищно-коммунального хозяйства как предмет исследования прокурора

Права граждан в жилищно-коммунальной сфере — одни из наиболее значимых в правовом статусе личности, что делает особенно важным противодействие преступлениям, совершаемым в жилищно-коммунальном комплексе.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства совершаются самые различные посягательства. Можно говорить о двух группах преступлений:

влияющие на качество предоставления услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства (типичные для сферы ЖКХ);

не влияющие на качество предоставления услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства (нетипичные для сферы ЖКХ).

Нетипичными являются деяния хотя и связанные с жилищно-коммунальным хозяйством, но совершаемые лицами, к данной отрасли хозяйства отношения не имеющими.

Здесь же можно упомянуть мошенничество, совершаемое гражданами при реализации федеральных целевых программ. Лица представляют заведомо ложные сведения об отсутствии в собственности благоустроенного жилья, о составе семьи и прочие данные, в результате чего получают жилищные сертификаты, на что заведомо не имеют права. Подобная практика сложилась в ряде регионов страны, например в Республике Коми.

Также можно назвать нетипичными для сферы ЖКХ преступления, совершаемые лицами, работающими в данной отрасли народного хозяйства, но непосредственного влияния на качество предоставляемых услуг и содержание жилого фонда и коммуникаций не оказывающие. К этим деяниям относятся:

легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174^1 УК РФ). В качестве примера можно привести уго-

ловное дело, возбужденное в отношении генерального директора ЗАО <…> Р., который легализовал 12 млн 908 тыс. 255 р., похищенных путем обмана у МУП <…> при осуществлении подрядных работ. Посредством совершения ряда финансовых операций данная денежная сумма была переведена на счет ООО <…>. Подобные дела не получили широкого распространения в судебно-следственной практике, хотя версия о наличии признаков данного преступления должна проверяться в любом случае расследования преступления, совершенного по корыстным мотивам в сфере ЖКХ;

налоговые преступления, предусмотренные ст.ст. 199, 199^1, 199^2 УК РФ;

преступления, связанные с изготовлением и сбытом поддельных ценных бумаг и платежных документов (ст.ст. 186, 187 УК РФ);

фальсификация единого государственного реестра юридических лиц, реестра владельцев ценных бумаг или системы депозитарного учета (ст. 170^1 УК РФ);

нарушение правил охраны труда (ст. 143 УК РФ);

нарушение правил безопасности при производстве горных, строительных или иных работ (ст. 216 УК РФ).

К типичным следует отнести преступления, совершенные лицами, связанными по роду своей деятельности с жилищно-коммунальным комплексом, противоправная деятельность которых напрямую влияет на качество оказываемых в данной сфере услуг и содержание жилищно-коммунального хозяйства. Это преступления против собственности, против интересов службы в коммерческих и иных организациях, против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления и др.

Одними из самых распространенных преступлений, совершаемых в сфере ЖКХ, являются хищения — путем присвоения или растраты и мошенничество, совершаемые ответственными работниками, руководителями хозяйствующих субъектов, товариществ собственников жилья и т. д.[1] Не ставя перед собой задачи подробного исследования криминалистических особенностей данного вида преступлений, отметим следующее.

[1] Подробнее о расследовании данного вида посягательств см., например: Сологуб Н. М., Евдокимов С. Г., Данилова Н. А. Хищения в сфере экономической деятельности : механизм преступления и его выявление. М., 2002. 174 с. ; Густов Г. А. Расследование должностных хищений в торговле. Ч. 1. Криминалистическая характеристика преступления. 4-е изд., перераб. и доп. Л., 1991. 272 с. Ч. 2. Типовые поисковые системы. 2-е изд., Л., 1990. 190 с.

Мошенничество, т. е. хищение путем обмана или злоупотребления доверием, совершается с целью завладения денежными средствами из бюджетов разных уровней и денежными средствами граждан и товариществ собственников жилья. Чаще всего эти преступления связаны с капитальным ремонтом жилых зданий (прежде всего кровель и подвалов многоквартирных домов). Среди наиболее типичных способов мошенничества можно назвать:

выставление населению необоснованных (без оказания соответствующей услуги) или так называемых двойных квитанций. Данные действия в ряде случаев могут сопровождаться созданием фиктивных товариществ собственников жилья и управляющих компаний;

составление заведомо недостоверной сметной документации и справок о стоимости выполненных работ по форме КС-3, в которых завышаются объем работ, подлежащих выполнению, стоимость и количество строительных материалов и т. п.;

включение в акты выполненных работ по форме КС-2 видов и объемов невыполненных работ. Эти акты подписываются представителями заказчика, и на этом основании производится оплата работ. Здесь хотелось бы обратить внимание на необходимость проверки версии о причастности к преступлению представителей фирм заказчика, которые могут быть осведомлены о недостоверности отраженной в акте информации. Нередки случаи, когда заказчик подписывает акты без фактической проверки либо за плату. В этом случае в его действиях могут усматриваться признаки преступлений, предусмотренных ст. 201 УК РФ либо ст. 204 УК РФ;

заключение фиктивных договоров подряда, аренды (например, аренды сетей водоснабжения и водоотведения) и т. п.;

предоставление услуг, заведомо не соответствующих предъявляемым требованиям по качеству (например, поставка горячей воды для нужд отопления ниже установленной температуры; предоставление заведомо ложных сведений о необходимых объемах электрических мощностей и т. п.).

Анализ уголовных дел, возбужденных по признакам мошенничества в различных регионах Северо-Западного федерального округа, показывает, что наибольшие проблемы вызывает установление лица, совершившего преступление. Значительное число дел возбуждается по факту мошенничества, при этом в качестве субъекта фигурирует неустановленное лицо. Более того, если в отдельных случаях следствие хотя бы очерчивает круг возможных подозреваемых (например, лица, осуществляющие фактическое руководство деятельностью ООО, лица из числа руководящих работников организации и совета директоров организации), то по многим уголовным делам даже такая информация в деле отсут-

ствует. Затем производство по уголовным делам приостанавливается в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. В связи с этим прокурор должен особое внимание уделять надзору за деятельностью следствия именно в этом направлении. На всех этапах расследования необходимо проверять, правильно ли определен круг возможных подозреваемых, все ли возможные следственные действия, направленные на установление субъекта посягательства, выполнены.

Распространение в последние годы получило причинение имущественного ущерба собственнику или иному владельцу имущества путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения. Основным способом совершения данных преступлений является неперечисление денежных средств за полученные ресурсы и оказанные услуги по заключенным договорам. Субъектами посягательства в этом случае являются руководители управляющих компаний и ТСЖ. Вместе с тем обращает на себя внимание практика возбуждения уголовных дел в отношении неустановленного лица с последующим приостановлением производства по делу в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого.

Данная практика вызывает определенные возражения, поскольку при установлении лица, виновного в неисполнении договора, следует исходить из положений гражданского законодательства, прямо определяющего полномочия руководящих органов юридического лица. В этом случае определение лица, на котором лежит обязанность исполнения договоров, заключенных от имени юридического лица, значительных трудностей не вызывает. Следовательно, если эта информация отсутствует на этапе возбуждения дела, она может быть получена в ходе расследования. Сложнее дело обстоит с доказыванием умысла данного лица на совершение преступления, что должно рассматриваться как проблемная ситуация, на которую прокурору следует обращать особое внимание при осуществлении надзора на всех этапах уголовного преследования и при поддержании государственного обвинения в суде.

Способ причинения имущественного ущерба при отсутствии признаков хищения в определенной степени схож со способом мошенничества, в то же время он имеет и весьма существенные отличия.

С точки зрения структуры способа в нем можно выделить три этапа: подготовки, совершения и сокрытия преступления.

Подготовка преступления не является обязательным этапом и может включать в себя:

создание условий для последующего обращения дохода и имущества в свою пользу;

сокрытие факта поступления (в том числе предполагаемого поступления в будущем) тех или иных доходов и имущества путем несоставления соответствующих документов, их уничтожения или укрытия;

составление подложных документов, содержащих ложные сведения о количестве, качестве, стоимости тех или иных объектов, в результате чего собственник не получает информации о реальных размерах предполагаемой выгоды;

составление подложных документов о якобы произведенной оплате оказанных услуг или выполненных работ, которые в последующем предъявляются потерпевшему;

предоставление третьим лицам возможности пользоваться имуществом потерпевшего на возмездной основе;

изготовление или приобретение технических устройств и приспособлений для последующего воздействия на приборы учета или обеспечивающих возможность доступа к услуге;

установление доверительных отношений с работниками организации, в отношении которой планируется совершить преступление, например с целью ослабления контроля с их стороны;

формирование преступной группы, в том числе организованной: подбор соучастников, распределение ролей и т. п.

Совершение преступления — центральная часть способа преступления, в ходе которой виновное лицо либо обманывает потерпевшего, либо злоупотребляет его доверием, в результате чего исключается поступление во владение (фонды) собственника должного имущества, денег и т. п., что приводит к причинению ущерба в виде упущенной выгоды. В то же время завладения имуществом, находящимся во владении (фондах) собственника, не происходит[1]. Особо следует отметить, что если в результате хищения происходит уменьшение имущественной массы собственника или законного владельца и, соответственно, увеличение имущественного достояния виновного или иных лиц, которым имущество может быть передано, то по рассматриваемому виду преступлений уменьшения имущественного положения потерпевшего не происходит. Ущерб при этом причиняется за счет недополученного дохода (упущенной выгоды), который потерпевший должен получить, если бы уполномоченное лицо выполнило свои обязательства надлежащим образом (см. ст. 309 ГК РФ)[2]. Таким образом,

[1] Батычко В. Т. Уголовное право. Общая и Особенная части. Курс лекций. [Таганрог, 2006]. URL: http://knigi-uchebniki.com/pravo-ugolovnoe/prichinenie-imuschestvennogo-libo-inogo.html (дата обращения: 08.07.2013).

[2] Завидов Б. Д., Слюсаренко М. И., Коротков А. П. Уголовно-правовой анализ мошенничества, присвоения или растраты и причинения имущественного

способ преступления заключается в деятельности по перераспределению денежных и имущественных потоков от третьих лиц в свою пользу в ущерб интересам собственника имущества.

В литературе предпринимались неоднократные попытки классифицировать способы совершения преступлений анализируемого вида. Так, по мнению Н. И. Панова, данное преступление может осуществляться вследствие: а) незаконного использования чужого имущества; б) уклонения от уплаты обязательных платежей; в) обращения виновным в свою пользу или пользу других лиц обязательных платежей, которые должны были поступить потерпевшему[1]. С точки зрения В. А. Романцова, эти деяния выражаются: а) в уклонении от уплаты платежей, которые граждане, юридические лица должны производить по договорам с предприятиями, организациями, индивидуальными предпринимателями за пользование электроэнергией, газом, водой и т. п.; б) в незаконном использовании чужого движимого имущества; в) в самовольном пользовании чужим движимым имуществом[2]. А. В. Хабаров выделяет: а) неправомерное пользование чужим имуществом без его изъятия (обращения) в свою пользу или пользу других лиц; б) получение имущества по договору обманным путем в собственность, но без цели его хищения; в) ограничение собственнику (иному владельцу) возможности пользоваться или распоряжаться имуществом путем обмана или злоупотребления доверием; г) причинение ущерба обманным путем ненадлежащим владельцем имущества; д) действия собственника, направленные на завладение имуществом, находящимся у иного законного владельца, совершенные путем обмана или злоупотребления доверием[3].

По мнению белорусского исследователя Д. Г. Мороза, причинение имущественного ущерба без признаков хищения может быть осуществлено посредством реализации злоумышленниками нескольких форм преступного поведения: а) противоправное использование чужого имущества или возмездных услуг; б) уклоне-

---

ущерба путем обмана или злоупотребления доверием. Комментарий статей главы 21 Уголовного кодекса Российской Федерации // dolgi.su. URL: http://www.dolgi.su/articles/item/?id=16553 (дата обращения: 08.07.2013).

[1] Панов Н. И. Уголовная ответственность за причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием / Н. И. Панов. Харьков, 1977. С. 38.

[2] Романцов В. А. Уголовная ответственность за причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием (уголовно-правовые вопросы) : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 83.

[3] Хабаров А. В. Посягательства против собственности: влияние гражданско-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 170—175.

ние от уплаты или передачи должного (преступная экономия); в) обращение виновным в свою пользу или пользу третьих лиц имущества, которое не поступило, но должно было поступить в собственность потерпевшего; г) возложение виновным бремени своих расходов на потерпевшего. При этом не исключена возможность осуществления и иных форм совершения данного преступления[1].

По нашему мнению, все приведенные классификации имеют право на существование, однако не лишены определенных недостатков.

Прежде всего, необходимо отметить, что с криминалистической точки зрения в способе совершения анализируемого преступления можно выделит две составляющие:

информационную, которая заключается в действиях, направленных на ограничение доступа собственника к достоверной информации о размере полученной выгоды;

материальную, состоящую в реальных действиях субъекта, направленных на обращение имущества в свою собственность или собственность третьих лиц.

Первую составляющую образуют действия, предпринимаемые с целью:

а) сообщения потерпевшему заведомо ложных сведений («активная ложь»), например сообщение потерпевшему заведомо ложных данных, на основании которых рассчитывается размер платежей, подлежащих уплате собственнику или иному владельцу (занижение стоимости имущества или искажение информации о его наименовании, если платежи исчисляются в зависимости от данных характеристик объекта собственности, и т. п.); заключение фиктивных договоров с целью сокрытия истинного характера сделки (например, договора безвозмездной передачи имущества или договора дарения вместо договора купли-продажи);

б) непредоставление потерпевшему информации о его возможных доходах и расходах («пассивная ложь»), в том числе и при наличии соответствующего запроса с его стороны.

Именно в этих действиях реализуется такой важный элемент способа совершения преступления, как обман и злоупотребление доверием.

В качестве действий субъекта, направленных на обращение имущества в свою собственность или собственность третьих лиц, можно назвать:

---

[1] Мороз Д. Г. Формы причинения имущественного ущерба без признаков хищения (ст. 216 УК). URL: http://www.law.bsu.by/pub/30/D_Moroz-4.pdf (дата обращения: 08.07.2013).

1) действия с имуществом потерпевшего помимо или вопреки его воле:

нецелевое безвозмездное использование вверенного имущества (имущество может быть вверено виновному, например, в связи с исполнением гражданско-правовых обязательств или по трудовому договору) при отсутствии к тому юридических оснований, в том числе с обращением получаемого в результате использования дохода в пользу виновного лица. В качестве примера можно привести использование служебного автотранспорта и промышленного оборудования в рабочее время в личных целях, заключение договоров аренды и субаренды при отсутствии права на это и в обход действующего законодательства и т. п.;

самовольное использование имущества, принадлежащего потерпевшему, на безвозмездной основе при отсутствии договора и иных законных оснований;

2) неисполнение обязанностей, возложенных на субъекта в силу закона или договора:

уклонение от передачи денежных средств, имущества и иных материальных благ, которые должны быть переданы собственнику;[1]

уплата потерпевшему меньших сумм, чем это положено по закону или договору;

уклонение от исполнения обязательств по договору (например, от оплаты услуг, произведенных работ и т. п.);

3) присвоение себе полномочий собственника: получение от третьих лиц платы за использование имущества потерпевшего и ее присвоение.

Сокрытие преступления, так же как и подготовка, не является обязательным этапом способа преступления. Сокрытие преступления чаще всего проявляется в информационной составляющей способа совершения преступления, в результате чего собственник своевременно не получает информацию о своей упущенной выгоде.

Результатом противоправных действий является наступление *последствий преступления*, выражающихся в причинении потерпевшему (гражданину или юридическому лицу) имущественного ущерба.

---

[1] Некоторые авторы рассматривают действия по уклонению виновного от лежащей на нем обязанности передать потерпевшему денежные средства или иные ценности как основную или даже единственную форму преступного поведения (см., напр.: Тенчов Э. Ответственность за причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием // Советская юстиция. 1984. № 20. С. 10).

Как отмечает И. О. Грунтов, характеризуя аналогичное преступление, предусмотренное законодательством Республики Беларусь, потерпевшему может причиняться реальный материальный ущерб, поскольку он вынужден оплатить услуги, которые выполнялись для виновного, а также потерпевшему возможно причинение материального ущерба в виде неполучения им прибыли[1]. В целом это положение может быть применено и в российских условиях.

6.2. Прокурорский надзор за расследованием преступлений, предусмотренных ст. 238 УК РФ

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию

В последние годы все чаще встает вопрос о привлечении к ответственности лиц, оказывающих услуги и производящих работы в сфере ЖКХ, не отвечающие требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей. Оценивая материалы уголовного дела о преступлении, предусмотренном ст. 238 УК РФ, прокурор должен обратить внимание на то, установлены ли надлежащим образом следующие обстоятельства:

1. Какое событие произошло: производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности; незаконная предпринимательская деятельность, преступление против личности и т. д. Так, по фактам гибели и травмирования людей ледяными образованиями, упавшими со зданий, могут быть возбуждены уголовные дела по различным составам преступлений: ст.ст. 109, 118, 238, 293 УК РФ[2].

Оценивая материалы уголовного дела, прокурор должен также учитывать, что многие деяния, связанные с производством, хранением, сбытом товаров и выполнением работ, не отвечающих требованиям безопасности, совершаются в совокупности с иными

---

[1] Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь / Н. Ф. Ахраменка [и др.] ; под общ. ред. А. В. Баркова, В. М. Хомича. Минск, 2007. С. 443.

[2] Китаева В. Н. Проблемные вопросы квалификации и расследования случаев травмирования людей упавшими сосульками // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях : материалы 16-й международной научно-практической конференции, 19—20 мая 2011 г. : Иркутск, 2011. Ч. 1. С. 132—134.

преступлениями на потребительском рынке[1]. Соответственно, каждое из деяний привлекаемого к ответственности субъекта должно найти надлежащую правовую оценку.

Кроме того, следует помнить, что в тех случаях, когда производство, хранение или перевозка в целях сбыта либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, было связано с незаконной предпринимательской деятельностью, содеянное образует совокупность преступлений, предусмотренных соответствующими частями ст.ст. 171 и 238 УК РФ[2].

Анализ судебно-следственной практики показывает, что наиболее типичными для сферы ЖКХ являются случаи, когда оказание услуг и выполнение работ, не отвечающих требованиям безопасности, связано с недобросовестным выполнением работ, заведомыми ошибками при проектировании для снижения себестоимости работ и т. п.[3] Так, имеют место случаи причинения тяжкого вреда здоровью, смерти гражданам как следствие ненадлежащего исполнения организациями и ответственными (должностными) лицами предусмотренных нормативно-правовыми актами обязанностей по своевременной ликвидации снега, наледи, сосулек с крыш зданий, козырьков подъездов, балконов жилых домов[4]. Уголовно наказуемый характер могут носить поставка ресурсов (воды, тепла, электроэнергии, природного газа) ненадлежащего качества, ненадлежащая уборка территории, создающая угрозу распространения инфекционных заболеваний и неконтролируемого размножения грызунов, и пр.

Вместе с тем прокурор должен проверить, не допущена ли органами следствия ошибка, связанная с привлечением к уголовной ответственности лица, совершившего административный проступок, предусмотренный ст. 14.4 КоАП РФ.

---

[1] Пискунов С. А. Криминологическая характеристика преступлений, связанных с производством, хранением, сбытом товаров и выполнением работ, не отвечающих требованиям безопасности // Российский следователь. 2010. № 22. С. 23—27.

[2] О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 18 нояб. 2004 г. № 23.

[3] Пискунов С. А. Указ. соч.

[4] Китаева В. Н. Судебные экспертизы при расследовании уголовных дел о травмировании, гибели людей упавшими ледяными образованиями, снегом // Российский следователь. 2013. № 12. С. 22—25.

2. Способ преступления.

Изучая материалы дела, прежде всего необходимо обращать внимание на доказательства, относящиеся к совершению и сокрытию посягательства.

Специфика сферы ЖКХ, в которой совершаются противоправные действия, обуславливает особенности способа совершения преступления, который, как правило, включает в себя действия, связанные с выполнением работ и оказанием услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей и представляющих собой деятельность, обусловленную договорами подряда, перевозки и иных услуг[1].

Как отмечает В. В. Воронин, под выполнением работ или оказанием услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, понимаются любые умышленные действия по выполнению виновными лицами любых видов работ или услуг в рамках гражданско-правовых отношений с заведомо и реально опасными результатами для жизни или здоровья потребителей. При этом умысел виновных лиц на выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, может быть достоверно подтвержден систематичностью выполнения таковых работ или услуг, т. е. когда их деятельность носит характер предпринимательства независимо от его регистрации в качестве такового[2].

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 октября 2006 г. № 18 разъясняет, что предпринимательской является деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, которая осуществляется самостоятельно на свой риск лицом, зарегистрированным в установленном законом порядке в качестве индивидуального предпринимателя. Учитывая это, отдельные случаи продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг лицом, не зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, не образуют состав административного правонарушения при условии, если количество товара, его ассортимент, объемы выполненных работ, оказанных услуг и другие об-

[1] См.: Наумов А. В. Российское уголовное право : курс лекций. М., 2004. Т. 1. С. 460.

[2] Воронин В. В. Обстоятельства, подтверждающие наличие состава преступления, предусмотренного статьей 238 УК РФ // Уголовный процесс. 2008. № 11. С. 14—20.

стоятельства не свидетельствуют о том, что данная деятельность была направлена на систематическое получение прибыли. Доказательствами, подтверждающими факт занятия деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли, в частности, могут являться показания лиц, оплативших товары, работу, услуги, расписки в получении денежных средств, выписки из банковских счетов лица, привлекаемого к административной ответственности, акты передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), если из указанных документов следует, что денежные средства поступили за реализацию этими лицами товаров (выполнение работ, оказание услуг), размещение рекламных объявлений, выставление образцов товаров в местах продажи, закупку товаров и материалов, заключение договоров аренды помещений. Вместе с тем само по себе отсутствие прибыли не влияет на квалификацию правонарушений, предусмотренных ст. 14.1 КоАП РФ, поскольку извлечение прибыли является целью предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом[1].

Требования к безопасности товаров и продукции, работ и услуг устанавливаются законодательством, в связи с чем в материалах дела должна содержаться информация о том, какие именно нормативные акты были нарушены, в чем выражается данное нарушение. Прокурору целесообразно сопоставить нормативно установленный порядок оказания услуг (выполнения работ) с теми действиями, которые выполнены субъектами посягательства, после чего можно сделать вывод о наличии или отсутствии нарушений, которые могут повлечь за собой уголовную ответственность субъекта.

При этом прокурор должен учитывать, что следствие обязано представить доказательства наличия реальной и действительной опасности для жизни или здоровья потребителей в каждом конкретном случае, а также осведомленности об этом привлекаемых к ответственности лиц. Если в материалах дела имеется информация только о предполагаемой опасности, в действиях виновного лица будет лишь административное правонарушение, предусмотренное ст. 14.4 КоАП РФ, что предполагает необходимость либо сбора дополнительной доказательственной информации, либо принятия процессуального решения о прекращении уголовного преследования конкретного лица.

---

[1] О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 окт. 2006 г. № 18.

Таким образом, в связи со способом совершения преступления в материалах уголовного дела должна содержаться следующая информация:

какие услуги были оказаны потребителям (выполнены работы);

какими нормативными актами регламентирована данная деятельность;

какие требования предъявляются к результатам оказания услуги (выполнения работы) в нормативных актах;

в чем выразилось нарушение указанных нормативных актов;

были ли оказаны данные услуги (выполнены работы) в рамках предпринимательской деятельности (в том числе незаконной);

не носила ли деятельность привлекаемого к ответственности субъекта разовый характер;

в чем именно заключалась опасность для потребителя, была ли она реальной и действительной, не носит ли предположительный характер;

чьими силами была оказана услуга (выполнены работы): лица, привлекаемого к уголовной ответственности, его подрядчиков, наемных работников;

какие действия выполняли участники события (субъект, потерпевший) на разных этапах совершения преступления и наступления его последствий;

какие действия по сокрытию преступления и его последствий были предприняты виновными лицами.

3. Место преступления, включая:

место выполнения работ (оказания услуги);

место, где была создана опасность для жизни и здоровья потребителей;

место, где находились участники и очевидцы события до происшествия, в момент происшествия и сразу после него;

место, где наступили последствия преступления.

Относительно указанных мест происшествия необходимо устанавливать их адрес, конструктивные особенности и техническое состояние, доступность для окружающих, погодные условия, наличие очевидцев события.

С учетом специфики субъекта посягательства прокурор должен проверить, исследовалась ли организация (юридическое лицо) как место совершения преступления. В связи с этим в материалах дела должно быть указано наименование организации, ее организационно-правовая форма, место регистрации, постановки на налоговый учет, система органов управления, кто является ее руководителем, какова сфера деятельности организации, ее учредительные документы, наличие партнеров, участвующих в оказа-

нии услуг (проведении работ) в сфере ЖКХ. Прокурор должен внимательно изучить документы организации (индивидуального предпринимателя), характеризующие ее как место преступления, при необходимости потребовать производства выемки и исследования недостающих документов, а также принять меры прокурорского реагирования.

4. Время преступления, т. е. время оказания услуг (выполнения работ) ненадлежащего качества, время создания опасности для жизни и здоровья потребителей, время наступления последствий преступления. Особое внимание прокурору следует уделить вопросу о том, установлено ли, в какой момент началась противоправная деятельность и в какой последовательности развивалось преступное событие.

5. Предмет преступления. К предмету рассматриваемого преступления прежде всего относятся работы, выполняемые по заказу или в интересах потребителя (строительно-монтажные, ремонтные, по уборке территории и т. д.), и услуги, направленные на удовлетворение потребностей потребителя (водоснабжение, отопление и т. д.). Данные работы и услуги могут быть признаны не отвечающими требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, если их потребительские качества и свойства не соответствуют нормативным документам, при этом их реализация может повлечь причинение вреда здоровью граждан или их смерть. Данное свойство предмета преступления должно быть установлено в ходе расследования. В то же время в материалах дела может содержаться информация о том, что на товар, продукцию, работу или услугу был получен отказ в выдаче сертификата соответствия; они не прошли сертификацию на предмет соответствия установленным требованиям безопасности; относительно их не указан срок годности и специальные правила безопасного использования, хранения, транспортировки и утилизации. Такие признаки не образуют объективную сторону уголовно-наказуемого деяния, поскольку характерны лишь для административных правонарушений[1].

Помимо исследования признаков и свойств предмета преступления, необходимо обратить внимание на то, кому может быть причинен вред в результате оказания услуг (производства работ) ненадлежащего качества. Это всегда должны быть потребители, а не работники организации, оказывающей услугу (производящей работу). В последнем случае речь должна идти о признаках иных противоправных деяний.

[1] Воронин В. В. Указ. соч.

6. Последствия преступления.

Должно быть установлено, какие последствия наступили, связаны ли они с действиями субъекта посягательства, повлекли ли по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью либо смерть человека, повлекли ли они по неосторожности смерть двух или более лиц, кто является потерпевшим, каково количество потерпевших, какой вред (физический, материальный, моральный) причинен каждому из них, в случае смерти потерпевшего — причина смерти.

В статье 238 УК РФ в качестве потерпевшего лица указан потребитель. Как уже отмечалось, потребитель — это гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары, работы и услуги исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности[1]. При совершении преступления в сфере ЖКХ такими потребителями могут выступать жильцы многоквартирных домов и пешеходы. Как отмечает С. А. Пискунов, это представители различных слоев общества, действовавшие в различных обстоятельствах, под влиянием разных факторов. Среди них можно выделить людей, которые стремятся сэкономить и подчас заведомо доверяют оказание услуг (например, подряда) организациям с сомнительной репутацией, подчас фиктивным. Вместе с тем в общем случае жертвой рассматриваемых преступлений может стать каждый из нас[2].

7. Субъект преступления.

Необходимо установить, не совершено ли преступление группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

В связи с данным обстоятельством в материалах дела должны содержаться прежде всего сведения, персонифицирующие субъекта преступления (фамилия, имя, отчество, дата и место рождения и т. д.) и характеризующие его как личность и члена общества. Особое внимание необходимо уделять роду занятий субъекта, его должностному положению. По делам о преступлениях в сфере ЖКХ вопросов, является ли субъект специальным или общим, как правило, не возникает. Однако прокурор должен учитывать, что может возникнуть необходимость отстаивать в суде позицию по вопросу привлечения к уголовной ответственности по ст. 238 УК РФ лиц, не связанных с предпринимательской деятельностью, но производящих и сбывающих продукцию, не отве-

[1] О защите прав потребителей : Закон Рос. Федерации от 7 февр. 1992 г. № 2300-1.

[2] Пискунов С. А. Указ. соч.

чающую требованиям безопасности жизни и здоровья потребителей, и оказывающих услуги ненадлежащего качества.

Судебная практика в связи с этим складывается неоднозначная. Так, в литературе высказано мнение, разделяемое и некоторыми практиками, что субъектом этого преступления может быть только предприниматель, руководитель предприятия и т. п.[1] Основываясь на данном подходе, правоприменители принимают решения в пользу обвиняемых (подозреваемых). Другие полагают, что субъектом производства, хранения, перевозки и сбыта товаров и продукции, выполнения работ и оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, может быть любое лицо, достигшее 16-ти лет[2].

В связи с этим необходимо обратить внимание на позицию Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу.

Так, по делу по обвинению П. судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации признала, что суд постановил оправдательный приговор в отношении П., мотивировав свое решение рядом обстоятельств, в том числе и тем, что она не является субъектом преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 238 УК РФ, указав, что в материалах дела отсутствуют доказательства, свидетельствующие о том, что она является индивидуальным предпринимателем, занимающимся по роду деятельности изготовлением спиртосодержащей продукции. Между тем из диспозиции ст. 238 УК РФ следует, что ответственность за совершение данного преступления может нести как специальный, так и общий субъект. За действия, связанные с неправомерной выдачей или использованием официального документа, удостоверяющего соответствие выпускаемых товаров требованиям безопасности, может нести ответственность специальный субъект. Что же касается действий, связанных с производством, хранением и перевозкой с целью сбыта и сбытом товаров, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, то в данном случае ответственность может нести и общий субъект. Статья 238 УК РФ отнесена законодателем к преступлениям против здоровья населения и общественной нравственности. Федеральным

---

[1] Воронин В. В. Указ. соч. ; Уголовное право. Особенная часть : учебник / под ред. Л. Д. Гаухмана, С. В. Максимова. М., 2004. С. 420—421 ; Уголовное право. Общая и Особенная части : учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под общ. ред. М. П. Журавлева, С. И. Никулина. М., 2008. С. 592—594 ; Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть : учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. А. И. Рарога. М., 2004. С. 393—394 и др.

[2] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. 5-е изд., доп. и перераб. / под общ. ред. В. М. Лебедева. М., 2007. С. 672—674 ; Мусина Р. Р. К вопросу о субъекте состава производства, хранения, перевозки либо сбыта товаров и продукции, выполнения работ или оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности (ч. 1 ст. 238 УК РФ) // Следователь. 2010. № 6. С. 21—24 ; Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть : учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. Б. В. Здравомыслова. М., 2001. С. 295 ; Научно-практическое пособие по применению УК РФ / под ред. Председателя Верховного Суда Рос. Федерации В. М. Лебедева. М., 2005. С. 565—568 и др.

законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ст. 15) обязанность соблюдать санитарные правила и проводить мероприятия по обеспечению качества производимой, закупаемой и реализуемой продукции возложена не только на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но и на граждан, т. е. физических лиц. Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве и легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем» от 18 ноября 2004 г. № 23 раскрыто содержание понятия субъекта незаконной предпринимательской деятельности. В соответствии с п. 10 указанного Постановления таковым может быть как лицо, имеющее статус индивидуального предпринимателя, так и лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, т. е. частное лицо, фактически занимающееся предпринимательской деятельностью. Таким образом, в связи с отсутствием в диспозиции ч. 1 ст. 238 УК РФ указания на специальный субъект, субъектом указанного преступления является лицо, достигшее возраста, с которого наступает уголовная ответственность, и фактически осуществляющее производство, хранение, перевозку либо сбыт товаров и продукции, не отвечающей требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей. При таких обстоятельствах правовая позиция, изложенная в надзорном представлении, является обоснованной[1].

Аналогичную позицию занимают и суды субъектов Российской Федерации.

Например, 28 сентября 2004 г. судебной коллегией по уголовным делам Нижегородского областного суда вынесено кассационное определение, отменяющее постановление судьи Борского городского суда о прекращении уголовного дела в отношении С. В определении указано: «При вынесении постановления о прекращении уголовного дела судом не в полной мере оценен тот факт, что диспозиция ч. 1 ст. 238 УК РФ не содержит указания на специальный субъект в части, касающейся производства, хранения, перевозки либо сбыта товаров и продукции, выполнения работ или оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потерпевших». Аналогичное кассационное определение вынесено 5 октября 2004 г. по делу по обвинению К. Этим определением отменен оправдательный приговор Дзержинского городского суда. В нем указано, что «по смыслу закона субъектом данного преступления может быть.... лицо, непосредственно реализующее товар, выполняющее работы, оказывающее услуги»[2].

Среди лиц, совершающих преступления в сферах производства товаров, выполнения работ и оказания услуг, преобладают мужчины в возрасте от 21 года до 30 лет с высшим и средним

[1] Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 30 авг. 2007 г. № 12-Дп07-11.

[2] Борьба с «теневым» рынком алкогольной продукции в Нижегородской области // Информационно-аналитический бюллетень / Прокуратура Нижегородской области, управление по надзору за следствием и дознанием. Н. Новгород. 2005 г. № 3. С. 82—85.

специальным образованием, являющиеся руководителями организаций либо частными предпринимателями, состоящие в зарегистрированном браке либо в фактических семейных отношениях, имеющие постоянный источник доходов и являющиеся гражданами Российской Федерации. Реализуют товары, как правило, женщины в возрасте от 31 года до 40 лет со средним специальным образованием, состоящие в зарегистрированном браке либо в фактических семейных отношениях, являющиеся рядовыми работниками организаций и имеющие невысокий или непостоянный доход[1].

Таким образом, в материалах дела должна содержаться информация относительно сферы деятельности и должностного (служебного) положения лица, привлекаемого к уголовной ответственности:

персонографические сведения, в том числе возраст;

образование, профессия, место работы, должность;

является ли индивидуальным предпринимателем либо руководителем организации, которые занимаются производством, хранением, перевозкой либо сбытом товаров и продукции, выполнением работ или оказанием услуг, в том числе в сфере ЖКХ;

осуществляло ли предпринимательскую деятельность в сфере ЖКХ систематически (в том числе незаконную) или оказало разовую услугу (выполнило работу);

возложена ли на данное лицо обязанность обеспечивать соответствие товаров, продукции, работ и услуг установленным требованиям безопасности, какими нормативными актами;

было ли осведомлено о возложенных на него обязанностях и о положениях правовых норм, которые были нарушены;

является ли работником органа сертификации, осуществляющего выдачу официальных документов, удостоверяющих соответствие товаров, работ или услуг требованиям безопасности[2]. Здесь следует отметить, что мы разделяем точку зрения о том, что субъектом неправомерной выдачи официального документа о соответствии товаров, работ или услуг требованиям безопасности может быть лишь должностное лицо либо лицо, осуществляющее управленческие функции в коммерческой или иной негосударственной организации, а также физическое лицо-предприниматель, уполномоченные соответствующими нормативно-правовыми актами или сертификатом на выдачу официального документа о соответствии товаров и услуг требованиям безопасности. Органом по

[1] Пискунов С. А. Указ. соч.

[2] См.: Уголовное право. Особенная часть : учебник / под ред. Л. Д. Гаухмана, С. В. Максимова. М., 2004. С. 420—421.

сертификации является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации;[1]

является ли лицом, использующим указанные документы;

при совершении преступления группой — ее состав, характеристика, распределение ролей и т. д.

8. Вина.

Устанавливается наличие вины в действиях субъекта, мотивы и цели его действий, в том числе был ли он информирован о несоответствии оказываемой им услуги (произведенной работы) требованиям безопасности для жизни и здоровья потребителей.

В связи с доказыванием субъективной стороны исследуемых преступлений в литературе обоснованно отмечается: если в материалах уголовного дела отсутствуют достоверные данные, подтверждающие реальную и действительную опасность товара, продукции, работы или услуги для жизни или здоровья потребителей, а также изобличающие обычного рядового гражданина в том, что он фактически располагал информацией об опасных качествах для жизни или здоровья потребителей его товара, продукции, услуги или работы, при этом умышленно вводил либо намеревался ввести последних в заблуждение относительно их качества, то в его действиях отсутствует субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 238 УК РФ[2].

9. Обстоятельства, способствовавшие совершению преступления.

10. Обстоятельства, исключающие привлечение лица к уголовной ответственности либо смягчающие (отягчающие) наказание.

В целях активизации работы по выявлению преступлений, предусмотренных ст. 238 УК РФ, заслуживает внимания практика прокуратуры Нижегородской области, по инициативе которой районными и городскими прокурорами были проведены координационные совещания руководителей правоохранительных органов районов и городов области. На совещаниях обсужден механизм взаимодействия всех задействованных служб, осуществлен обмен имеющейся информацией, намечены пути реализации поставленных задач. Руководство ГУВД было ориентировано на необходимость подключения к этой работе соответствующих подразделений[3].

---

[1] О техническом регулировании : федер. закон Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ.

[2] Воронин В. В. Указ. соч.

[3] Борьба с «теневым» рынком ... С. 83.

Особенности деятельности прокурора при возбуждении уголовного дела и на первоначальном этапе расследования. Оценка прокурором результатов типичных следственных действий

Успех расследования преступлений рассматриваемого вида во многом определяется полнотой проведенной проверки первоначальной информации и соблюдением требований законодательства на данном этапе. Наиболее типичным поводом для возбуждения уголовного дела являются заявления граждан, получение информации из иных источников и постановления прокурора. Если информация связана с наступлением реальных негативных последствий для жизни или здоровья граждан, необходимо немедленное проведение осмотра места происшествия. В остальных случаях факт оказания услуги (проведения работ) ненадлежащего качества может быть подтвержден различными актами, результатами проведения оперативно-розыскных мероприятий. Однако в любом случае после возбуждения дела прокурор должен потребовать от следователя проведения осмотра места происшествия (крыши дома, внутридомовой территории, квартиры и т. п.).

На стадии проверки информации о происшествии обязательно изъятие документов, составленных исполнителем работ (услуг), должностных инструкций, документов, подтверждающих безопасность работы (услуги). Если такие документы отсутствуют, целесообразно получить объяснения от осведомленных лиц, зафиксировать (а при необходимости изъять) орудия труда, емкости из-под использованных исполнителем материалов и т. д. При необходимости следует получить заключение специалиста, например Роспотребнадзора, о соответствии услуг (работ) требованиям безопасности. После чего должно быть принято решение о возбуждении уголовного дела. Назначение на данной стадии судебной экспертизы нецелесообразно, поскольку экспертиза может занять много времени, что нарушит требования о разумном сроке проведения проверки в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ.

Оценивая материалы уголовного дела, прокурор должен обратить особое внимание на следующие документы:

1. Протокол осмотра места происшествия. Особое значение имеет осмотр места, где наступили последствия преступления в виде причинения смерти или вреда здоровью потерпевшего (например, при падении с крыш наледи, сосулек, снега, лепнины и т. п.). В протоколе осмотра должны быть зафиксированы место положения трупа, следов крови, осколков травмирующего объекта, их вид, взаимное расположение указанных объектов, степень пропи-

танности объектов кровью. В. Н. Китаева высказывает мнение о целесообразности тщательного осмотра указанных объектов с целью выявления следов, похожих на кровь, волос, текстильных волокон. При возможности обнаруженные фрагменты льда взвешивают, что фиксируется в протоколе осмотра места происшествия.

Так, при осмотре места происшествия в г. Ульяновске, где смертельную травму получила потерпевшая З., следователь отразил в протоколе осмотра места происшествия вес частей упавшей ледяной глыбы — 1,6 кг, 1,2 кг, 1 кг, 0,7 кг[1]. Данные сведения о массе фрагментов ледяной глыбы были учтены комиссией судебно-медицинских экспертов при даче заключения по обстоятельствам гибели З.[2]

Также в протоколе осмотра должны быть описаны место, откуда произошло падение объекта, зафиксированы повреждения на трупе и его одежде, наличие следов крови и их характер.

Обстановка на месте происшествия и все объекты, обнаруженные в ходе осмотра, должны быть сфотографированы.

Каждый осмотр места происшествия по анализируемым уголовным делам должен сопровождаться видео- и фотосъемкой[3].

2. Заключение судебно-медицинской экспертизы трупа (живого лица, если потерпевшие остался жив).

Прокурор должен обратить внимание, были ли получены ответы на следующие специфические для данных видов преступлений вопросы:

не причинены ли повреждения куском ледяного образования (иного объекта), упавшего на потерпевшего с высоты (указать примерно, с какой);

могли ли данные повреждения быть получены потерпевшим при падении на твердую поверхность с высоты собственного роста;

могли ли данные повреждения быть получены потерпевшим при иных обстоятельствах (нанесены посторонней рукой; являются следствием автомобильной травмы и др.) и каких именно;

мог ли пострадавший с имеющимися повреждениями совершать какие-либо действия;

находятся ли полученная потерпевшим травма и ее последствия в причинной связи[4].

---

[1] Архив Ленинского районного суда г. Ульяновска за 2008 г. Уголовное дело № 1-370/08. Л.д. 23.

[2] Китаева В. Н. Указ. соч.

[3] Там же.

[4] Там же.

Так, 20 марта 2011 г. с участка крыши дома № 5 на пл. Старый Торг г. Калуги произошел обвал кусков накопившегося льда, которые упали на К., 1965 г.р., находившегося в это время рядом с указанным домом, в результате чего мужчина получил травму и 22 марта 2011 г. умер в больнице. В соответствии с заключением судебно-медицинской экспертизы «смерть К. наступила от закрытой черепно-мозговой травмы... Обнаруженные повреждения образовались прижизненно от ударного воздействия тупого предмета, имеющего преобладающую контактную поверхность, с достаточной кинетической энергией (каким мог быть кусок льда и снега), при падении его на голову потерпевшего со значительной высоты. Обнаруженная черепно-мозговая травма явилась опасной для жизни, причинила тяжкий вред здоровью и, осложнившись в посттравматическом периоде развитием отека головного мозга и двусторонней пневмонии, повлекла смерть потерпевшего, т. е. состоит в прямой причинно-следственной связи с наступлением смерти»[1].

Отметим, что в судебной медицине выявлены условия, обстоятельства и диагностические признаки повреждений при падении тяжелых предметов, совокупность которых позволяет рассматривать их как результат особого вида травматического воздействия[2].

В редких случаях смерть потерпевшего может наступить в результате механической асфиксии от закрытия отверстий рта и носа снегом.

Так, 28 февраля 2004 г. с крыши Введенского храма с. Зарницино Тутаевского района Ярославской области сошла большая масса подтаявшего снега, которой засыпало пятилетнего Б., приехавшего на кладбище, где расположен храм, вместе с родственниками. В результате схода снега с крыши Б. погиб на месте происшествия. За совершение преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ, был осужден настоятель данного храма[3].

3. Заключение судебно-медицинской экспертизы вещественных доказательств.

4. Заключение строительно-технической экспертизы. Строительно-техническая экспертиза традиционно исследует обстоятельства несчастного случая в строительстве с целью установления его причин, условий и механизма, а также круга лиц, в чьи

---

[1] Архив Калужского районного суда за 2011 г. Уголовное дело в отношении К., приговор от 18 августа 2011 г.

[2] Коренев С. А. Анализ случаев смертельных травм при падении тяжелых предметов на человека с высоты // Актуальные вопросы экспертизы механических повреждений : республиканский сборник научных трудов / Второй Моск. гос. мед. ин-т им. Н. И. Пирогова ; под ред. В. Н. Крюкова. М., 1990. С. 86—88 ; Коренев С. А. Экспертные критерии травмы при падении тяжелых предметов // Современные вопросы судебной медицины и экспертной практики. Ижевск, 1991. Вып. 5. С. 124—127.

[3] Архив Тутаевского городского суда Ярославской области за 2005 г. Приговор в отношении П. от 6 июля 2005 г.

обязанности входило обеспечение безопасных условий труда. Предмет таких экспертных исследований: установление причин и условий, приведших к сходу наледи, сосулек, снега и травмированию человека, а также круга лиц, в чьи обязанности входило техническое обслуживание зданий, сооружений. Объектами экспертизы являются строительные объекты (здания, сооружения и их части), участки территории, где расположены строительные объекты, протоколы следственных действий (осмотра места происшествия, допросов свидетелей, подозреваемых, обвиняемых)[1].

В ходе проведения этого вида технической экспертизы решаются задачи:

ситуационные — установление взаимного расположения объектов вещной обстановки, в том числе строительных объектов (например, имелась ли техническая возможность для очистки крыши дома №... расположенного по адресу... с помощью подъемника АГП, учитывая препятствия);

диагностические — установление технического состояния строительного объекта (его частей). Эксперт соотносит характеристики объекта исследования с требованиями специальных норм и правил (например, соответствует ли козырек общежития № 1, расположенного по адресу ... строительным нормам? способен ли данный козырек осуществлять защиту здания от атмосферных осадков? способен ли данный козырек защищать от наледи, сосулек?);

казуальные — установление наличия и вида причинных связей между отступлениями от требований специальных правил (норм) и наступившими последствиями (например, имелась ли возможность предотвратить сход наледи с кровли дома);

выделяющие — установление лица (круга лиц), в обязанности которого (которых) входило обеспечение соблюдения требований специальных правил (норм) на том строительном объекте, где произошло расследуемое преступление[2].

---

[1] Китаева В. Н. Указ. соч.

[2] Там же.

Данные виды задач предложены А. Ю. Бутыриным (см.: Бутырин А. Ю. Проект новой программы подготовки государственных экспертов государственных судебно-экспертных учреждений Минюста России по судебной строительно-технической экспертизе (специальность 16.1 «Исследование строительных объектов и территории, функционально связанной с ними, в том числе с целью проведения их оценки») // Теория и практика судебной экспертизы. 2010. № 1(17). С. 31—32.

6.3. Прокурорский надзор за расследованием преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, злоупотребления полномочиями и коммерческого подкупа

Характерны для указанной сферы общественных отношений и такие преступления, как взяточничество и коммерческий подкуп.

Вопросы расследования хищений и взяточничества нашли достаточно подробное освещение в криминалистической литературе[1], поэтому здесь рассмотрим особенности расследования другой группы преступных посягательств, совершаемых в сфере ЖКХ, — речь идет о разного рода злоупотреблениях служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности, должностном подлоге и т. д. Весьма условно эти преступления объединим под одним названием — должностные преступления, хотя, бесспорно, в коммерческих структурах понятия «должность» не существует, а следовательно, и не может быть должностного преступления в чистом виде. Однако общие закономерности совершения данных преступлений (физической и психической деятельности, объекта посягательства, ряд общих черт, присущих субъекту преступления, и т. д.), а также единые закономерности расследования этих посягательств позволяют объединить все названные преступления в одну криминалистическую группу «должностные преступления».

Вместе с тем следует признать, что по своей природе данные преступления не являются абсолютно однородными. С учетом специфики субъекта преступления можно предложить следующую классификацию этих посягательств:

1) преступления, совершаемые должностными лицами государственных органов и организаций, а также органов местного самоуправления;

2) преступления, совершаемые лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческих и иных организациях.

В свою очередь, в каждой из названных групп можно выделить подгруппы:

а) преступления против интересов службы, связанные с обеспечением сохранности чужого имущества;

б) иные преступления против интересов службы (они наиболее характерны для рассматриваемой сферы).

[1] См., напр.: Кушниренко С. П. Особенности расследования взяточничества. СПб., 2002. 108 с.

Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию

Расследование различных видов преступлений против интересов службы имеет свои особенности. Однако во всех случаях оно предполагает изучение:

характера и условий деятельности организации;

нормативных актов и ведомственных инструкций, регулирующих деятельность организации, определяющих права, обязанности и функции должностных лиц, особенности документооборота, установленный порядок разрешения служебных дел и конкретных вопросов.

Надзирающий прокурор должен четко понимать предмет доказывания. В ходе расследования надлежит установить следующие обстоятельства:

1. Должностное положение привлекаемого к ответственности лица, характер его деятельности, круг прав и фактически выполняемых обязанностей. В каждом случае необходимо установить, в каких документах закреплены полномочия субъекта, ознакомлен ли он с этими документами, имеются ли противоречия между внутренними инструкциями организации и закрепленными в нормативных правовых актах положениями о полномочиях лиц, занимающих соответствующие должности.

Субъектами анализируемых преступлений являются работники управленческих, властных и иных структур, реализующие свои полномочия по обеспечению прав граждан в сфере ЖКХ и контролю за данной деятельностью.

Субъектами злоупотребления полномочиями и коммерческого подкупа могут являться лица, выполняющие управленческие функции в различных областях хозяйственной деятельности, связанной с жилищно-коммунальным хозяйством[1]. Преступные посягательства они совершают в связи с выполнением возложенных на них по службе обязанностей, причиняя вред интересам государства, общества, граждан, а также государственных, коммерческих и иных организаций, в том числе и тех, в которых они работают.

Названные лица, если в результате их действий вред причинен только организации, в которой они работают, могут быть привлечены к уголовной ответственности лишь при наличии заявления или согласия этой организации. Однако такие случаи для преступлений анализируемого вида не характерны. Более типичен второй случай, когда вред причиняется интересам граждан, обще-

[1] Далее указанные лица для краткости условно будут именоваться должностными.

ству, государству. Одновременно вред также может причиняться и интересам других организаций. В этом случае ответственные работники негосударственных структур привлекаются к ответственности на общих основаниях.

Специфика рассматриваемых составов преступлений связана с особым положением субъекта преступления, на которого возложено исполнение определенных обязанностей. Такие обязанности могут возникать у него в силу закона или по решению органов управления коммерческой структурой. Решая вопрос о том, какими признаками обладает субъект преступления, необходимо учитывать:

содержание его обязанностей (являются ли они организационно-распорядительными или административно-хозяйственными);

выполняются ли эти обязанности постоянно, временно или по специальному полномочию;

место их выполнения (коммерческие или некоммерческие организации, не являющиеся государственным или приравненным к нему органом).

С учетом этого среди лиц, являющихся субъектами данных посягательств, могут быть руководители водо-канализационных хозяйств и их структурных подразделений, должностные лица администрации местного самоуправления, директора школ, детских дошкольных учреждений, больниц, домов-интернатов и т. д.

Объем полномочий субъекта обусловлен организационно-правовым статусом организации, в которой он трудится. Кроме того, в характеристике личности виновного лица существенное значение имеет то, какую именно должность это лицо занимало, и какие обязанности выполняло фактически.

В соответствии с действующим законодательством совершить преступление против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления может любое должностное лицо, которое на постоянной или временной основе, а также по специальному полномочию:

осуществляет функции представителя власти;

выполняет организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Должностные лица Вооруженных сил также могут быть причастны к преступлениям анализируемого вида, например те из

них, кто отвечает за организацию энергоснабжения жилых домов «военных городков».

Так, характеризуя занимаемую должность, можно выделить ответственное, руководящее или иное подобное положение субъекта, влияющее на степень общественной опасности совершенных им действий. Занимаемая лицом должность может характеризоваться как государственная должность Российской Федерации или ее субъекта. Виновное лицо может возглавлять орган местного самоуправления.

2. Характеристика личности должностного лица. Интерес представляет характеристика не только должностного положения, но и личности субъекта преступления, поскольку можно отметить четкую взаимозависимость между этими двумя элементами системы преступления. Среди черт личности виновного особо обратить внимание следует на уровень его профессиональной подготовленности, образование, наличие или отсутствие личного опыта, готовность обращаться за помощью к коллегам по работе и в вышестоящие органы и организации. Как правило, эти лица имеют специальное образование, у них существенно завышена самооценка, отмечаются самоуверенность, склонность к бюрократизму, волоките, подчас беспечность. Они уверовали в свою безнаказанность, оправдывают свои правонарушения объективными и субъективными причинами различного рода, однако не видят своей вины в содеянном. Нередко они не обладают необходимыми для руководителя любого звена качествами. Также среди свойств личности данных субъектов могут быть названы их стремление выделиться из общей массы любой ценой, готовность заменить реальные дела бумажными отчетами. Они достаточно жадны, нередко в их действиях отмечается корыстный мотив. В свою защиту они ссылаются на наличие объективных препятствий должному исполнению возложенных на них обязанностей, на отсутствие необходимых знаний и уровня подготовки, неопытность, низкую заработную плату. Могут заявлять о наличии обстоятельств, составляющих хозяйственную целесообразность, об отсутствии необходимого финансирования, невозможности решения возникающих проблем законным путем, стремлении решить социально позитивные вопросы любой ценой, пусть и противоправным путем. Типичной является ссылка на неблагоприятные погодные условия и стихийные бедствия, которые якобы повлекли за собой наступление вредных последствий и которые было невозможно предусмотреть и предотвратить.

В материалах дела должны содержаться персонографические сведения о субъекте (фамилия, имя, отчество, дата и место рож-

дения, место жительства и работы, трудовой стаж, состав семьи, материальное положение, социальное окружение и т. п.). В связи со спецификой преступной деятельности, связанной с исполнением функциональных обязанностей лица, особое внимание в ходе расследования необходимо уделять именно этим вопросам. Оценивая данные, характеризующие субъекта как должностное лицо, прокурор должен проверить, выяснены ли: характер его служебной деятельности; деловые качества; польза, принесенная им своему предприятию или учреждению; допущенные им нарушения; имеющиеся у него взыскания и поощрения, наличие наград, почетных званий.

Существенное значение для исследования личности имеет также изучение отношения субъекта к возложенным на него обязанностям (халатно относился к обязанностям, наоборот, стремился исполнять их добросовестно либо создавал видимость деловой активности и т. п.). Необходимо исследовать отношение к работе в целом: приходил ли на работу в нетрезвом виде, допускал ли нарушения трудовой дисциплины, был ли замечен в нечестных поступках, злоупотреблениях, не носящих уголовно наказуемого характера, и т. п. С криминалистической точки зрения представляют интерес также отношения должностного лица с подчиненными, начальством, а также с иными членами трудового коллектива организации, доверял ли он работникам организации, каким образом контролировал выполнение своих распоряжений. Немаловажно установить, существовали ли в коллективе конфликты, был ли причастен к ним обвиняемый, какую позицию занимал в связи с конфликтами.

Такие сведения можно получить из материалов личного дела, имеющихся в отделе кадров организации, и иных служебных документов. Также в этих целях проводятся допросы свидетелей (сослуживцев должностного лица, его руководителей, подчиненных, иных лиц из круга общения).

Личность субъекта необходимо исследовать не только с деловых позиций, но и с точки зрения его принадлежности определенной социальной группе (с этой стороны необходимо обращать внимание на поведение обвиняемого в быту, круг его общения, интересы, занятия вне служебного времени и т. д.).

Нельзя забывать и о иных свойствах личности виновного: мировоззренческих и поведенческих, исследование которых позволит установить форму вины лица, будет способствовать определению его роли в совершении преступления, установлению психологического контакта, выбору тактики производства следствен-

ных действий с его участием, а в конченом счете обеспечит вынесение справедливого приговора.

Таким образом, в связи с характеристикой должностного лица должны быть установлены следующие обстоятельства:

а) какую должность занимал, в какой период времени;

б) какие обязанности возложены в связи с занимаемой должностью, где они обозначены (в уставе, иных учредительных документах, в договоре, в должностной инструкции, различных приказах, типовых инструкциях и т. д.), был ли с ними ознакомлен, когда;

в) какие обязанности выполнял фактически;

г) кто должен был исполнять фактически исполняемые обязанности;

д) как характеризуется занимаемая субъектом должность, не является ли она государственной должностью Российской Федерации или ее субъекта, не является ли виновный главой органа местного самоуправления;

е) на каком основании занимал должность и исполнял указанные обязанности;

ж) с какими качествами личности связано совершение преступления;

з) какие версии защиты выдвигает виновный в свое оправдание;

и) как оценивает обвиняемый свою деятельность, не связаны ли выдвигаемые им версии защиты со стремлением скрыть более тяжкие преступления;

к) имел ли обвиняемый возможность своими или привлеченными (какими именно) силами обеспечить исполнение возложенных на него обязанностей и предотвратить наступление вредных последствий; если требовалось обращение к иным лицам, была ли предпринята попытка такого обращения, к кому именно, когда;

л) в чью пользу были обращены результаты совершенного преступления: в пользу должностного лица, иных лиц, организаций и т. д.; усматривается ли в действиях должностного лица корыстная или иная личная заинтересованность.

3. Способ преступления, в чем конкретно заключались неправильные действия (бездействие) должностного лица, их характер, содержание, действовал ли при этом субъект в пределах своих полномочий или превысил их. Физическая деятельность субъекта неоднородна по своему составу и представляет собой комплекс действий, включающий такие разновидности, как:

1) собственно деятельность по выполнению служебных полномочий, предоставленных субъекту в связи с занимаемой должностью (эта деятельность осуществляется в рамках установленных норм и правил и по характеру является законопослушной).

Нередко она не требует самостоятельной юридической оценки, но имеет существенное криминалистическое значение. Кроме того, эта деятельность может носить характер злоупотребления и причинять вред охраняемым законом правам и законным интересам государства, общества и граждан;

2) деятельность, сопутствующая выполнению служебных обязанностей (это также может быть правомерная деятельность, имеющая непосредственное или опосредованное отношение к возложенным на виновное лицо полномочиям);

3) деятельность, направленная на нарушение служебных обязанностей, иначе говоря собственно противоправная деятельность (невыполнение служебных полномочий, превышение пределов компетенции и т. д.);

4) деятельность, направленная на сокрытие последствий, обусловленных ненадлежащим выполнением служебных обязанностей (она осуществляется после совершения преступления, причинно связана с противоправной деятельностью и нередко планируется субъектом еще на стадии подготовки преступления, если оно носило умышленный характер).

Несомненно, с криминалистической точки зрения важно исследовать все эти элементы, образующие систему деятельности субъекта, однако в первую очередь внимание нужно уделять исследованию деятельности, связанной с нарушением служебных обязанностей. В зависимости от характера преступления она может выражаться в активной или пассивной форме.

Для преступлений, связанных с нарушениями прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, наиболее типична пассивная форма деятельности, характерная для халатности. Именно эти преступления являются самыми распространенными в сфере ЖКХ. Виновное лицо может допускать небрежное отношение к порученному ему делу, что влечет за собой создание обстановки бесконтрольности в организации; безответственно относиться к своим обязанностям, не выполнять обязанности по учету материальных ценностей и контролю за их движением и т. д. Такого рода физическая деятельность субъектов преступления может проявляться в бездействии должностного лица (невыполнении или ненадлежащем выполнении любых возложенных на него обязанностей), сущность которого заключается в небрежном отношении:

к исполнению служебных обязанностей, должностных инструкций, решений органов власти, исполнительных органов организаций, в которых работает субъект, и т. д.; например, несвоевременное заключение или незаключение договоров, непроведение необходимых ремонтно-восстановительных работ и др. (эта

разновидность деятельности наиболее типична для преступлений в сфере ЖКХ);

к вверенному ему имуществу и оборудованию, что влечет его порчу, а затем, как следствие, невозможность предоставления гражданам качественных услуг в жилищно-коммунальной сфере, и т. д.

Здесь же следует упомянуть и низкую организацию контроля и учета расходования материальных ценностей (например, запасов топлива), приведшие к их хищению или недостаче и т. д.

Примером такой пассивной деятельности может являться непринятие мер по организации соответствующих служб, отсутствие своевременного реагирования на обращения граждан и т. д.

Совершение преступлений возможно и путем активных действий (одного или комплекса взаимосвязанных действий). К ним может относиться:

издание неправомерных приказов и распоряжений (например, об ограничении подачи какого-либо вида энергии);

принуждение к совершению каких-либо действий в связи с реализацией прав граждан в сфере ЖКХ (такое принуждение может носить определенный или неопределенный характер, однако вне зависимости от этого оно всегда направлено на достижение определенной цели). Примером таких действий может служить принуждение подписать акт приемки выполненных ремонтных работ, увеличить объем выполненных ремонтных работ за счет снижения их качества и т. д.;

совершение действий, отнесенных к компетенции вышестоящего должностного лица или лица, находящегося в другой ведомственной подчиненности, либо совершение действий, входящих в компетенцию определенного круга лиц, к которым обвиняемый не относится;

присвоение исполнительным (генеральным) директором полномочий, составляющих исключительную компетенцию коллегиальных органов управления организации (совета директоров, общего собрания акционеров и др.);

совершение действий, выполнение которых возможно лишь при наличии определенных условий или обстоятельств, отсутствующих в данном случае (например, заключение договоров без соответствующего конкурса, если он предусмотрен действующим законодательством);

внесение заведомо искаженных данных или неверных сведений в официальные документы, их подделка, подчистка или пометка другим числом;

составление и выдача документов, содержащих заведомо ложные сведения, или внесение таких сведений в различные книги учета (например, об отсутствии фактов обращения граждан с жалобами, о разрешении жалоб, о якобы проведенных проверках, ремонтно-восстановительных работах и пр.);

временное заимствование и использование в личных целях или в интересах других лиц государственных средств или средств коммерческой или некоммерческой организации;

сокрытие незаконной деятельности других лиц путем самоуправных действий.

Важно отметить, что в криминалистике выделяют два типа подлога документов — материальный и интеллектуальный. Материальный подлог предполагает существование изначально подлинного документа, в который впоследствии внесли изменения либо заменили на документ, содержащий недостоверные сведения. При интеллектуальном подлоге сразу же составляется документ, содержащий недостоверную информацию. Установив, к какому типу относится подлог, можно определить и круг лиц, среди которых следует искать виновного. Если в случае материального подлога круг таких лиц хотя и ограничен, но все же достаточно широк, то при совершении интеллектуального подлога четко известно, кто его совершил. Это всегда то лицо, которое отвечает за составление того или иного документа.

Таким образом, в форме активных действий совершаются злоупотребление властью или служебным положением, превышение власти или служебных полномочий, служебный подлог.

Указанные формы физической деятельности субъекта (действия и бездействия), повлекшие причинение вреда, образуют способ совершения преступления анализируемого вида.

В результате каждого из рассмотренных выше действий, как правило, остаются следы, которые могут быть обнаружены, прежде всего, в различных документах (бухгалтерских, кадровых, банковских и т. д.). Их исследование позволяет получить информацию:

о сущности и характере допущенных нарушений, месте и времени совершения преступления, способе преступных действий;

о месте нахождения иных источников информации о совершенном преступлении, например о круге лиц, осведомленных о совершенном преступлении, и причастности к нему определенных лиц и т. д.

Структура способа совершения преступления зависит от того, является ли оно умышленным. Для умышленных преступлений характерно наличие этапа подготовки преступления, на котором

создаются условия для последующей преступной деятельности. Также в структуру способа совершения умышленного преступления входят способ совершения конкретных противоправных действий, образующих объективную сторону преступного деяния, и способ сокрытия преступления. Для преступлений с неосторожной формой вины (халатности) этапы подготовки и сокрытия преступления не характерны. Структура способа совершения преступления в этом случае является простой и состоит из одного элемента — деяния в форме бездействия, повлекшего причинение существенного ущерба определенному кругу лиц. В связи с этим содержание данного обстоятельства, входящего в предмет доказывания по делу, зависит от того, в совершении какого преступления обвиняется должностное лицо.

При совершении злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) и злоупотребления полномочиями (ст. 201 УК РФ), превышения должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) необходимо установить, в чем именно выразилось злоупотребление (превышение), в какой форме совершены противоправные действия (дача незаконного указания, распоряжения, приказа и т. д.), каким было содержание события преступления: незаконное распоряжение имуществом, нарушение хозяйственно-финансовой дисциплины, порядка учета материальных ценностей и т. д.

При совершении должностного подлога следует устанавливать тип подлога (материальный или интеллектуальный), способ внесения ложных данных в официальный документ. Также существенное значение имеет исследование того, в какой именно документ вносились ложные сведения, является ли этот документ официальным. Для этого подлежит установлению, от кого исходит документ (от какой организации, органа власти или иного органа, должностного лица и т. д.), о чем свидетельствует данный документ и какие правовые последствия наступают в связи с его использованием.

4. Время, место противоправных действий (бездействия).

Место посягательства включает в себя место осуществления деятельности субъекта, место наступления и сокрытия вредных последствий, иное место, так или иначе связанное с неправомерной деятельностью субъекта. Достаточно часто место преступления представляет собой конкретную организацию, в которой совершено правонарушение, однако в отдельных случаях такого определения места явно недостаточно. Возникает необходимость установления конкретной точки пространства, в которой совершено правонарушение.

Важно также обращать внимание на совпадение или несовпадение места работы субъекта и места исполнения возложенных на

него обязанностей. В случае несовпадения этих мест исследованию подлежат все установленные места. Если лицо за период своей деятельности сменило несколько мест работы, возможна ситуация, когда на каждом из них оно допускало разного рода злоупотребления. В этом случае установлению и исследованию будут подлежать все места работы данного субъекта, исполнения им возложенных на него обязанностей.

Время преступного посягательства может оцениваться поразному — в зависимости от вида посягательства и обстоятельств его совершения. В ряде случаев оно может рассматриваться как конкретная дата, причем время необходимо устанавливать с точностью если не до минут, то как минимум до часов. Например, должно быть установлено, в какое именно время была прекращена подача энергоресурсов на объект ЖКХ, в какой момент времени произошла авария и т. д. Точный момент совершения преступления важен как при активном, так и при пассивном деянии субъекта. При установлении факта незаключения необходимых договоров поставки энергоносителей, например, необходимо установить, что на конкретную дату договор заключен не был, хотя такая обязанность у должностного лица была в соответствии с действующим законодательством.

Иногда столь точное установление времени события невозможно. В этом случае необходимо ограничиться временным периодом, интервалом, в котором состоялись преступные события. Например, при ненадлежащей организации ремонтно-восстановительных работ необходимо установить периоды, в течение которых эти работы должны были выполняться и фактически осуществлялись.

В тех случаях, когда имеют место неоднократные нарушения исполнения возложенных на субъект обязанностей, необходимо предельно точно установить время каждого эпизода преступной деятельности виновного лица.

Кроме того, с учетом диспозиции правовых норм, регламентирующих наступление уголовной ответственности за преступления анализируемого вида, важно установить не только время совершения преступного деяния, но и время событий, предшествовавших, сопутствовавших и последующих за ним. Таким образом, можно прийти к выводу, что время преступного посягательства по анализируемым делам включает: время совершения конкретных действий (бездействия), выразившихся в нарушении служебных обязанностей; время развития события, обусловленного действиями вопреки интересам службы; время наступления вредных последствий.

В частности, в связи с исследованием места должно быть установлено наименование и место государственного органа в системе органов власти, наименование организации, ее организационно-правовая форма, сфера деятельности. Также устанавливают, как была организована работа в данной структуре, каким образом осуществлялось распределение функциональных обязанностей и полномочий, где и в какой форме они были закреплены, как был организован контроль за соблюдением законности в деятельности конкретных должностных лиц, в каких формах этот контроль осуществлялся. Важно установить, в одной или в нескольких организациях совершено преступление и связаны ли между собой указанные организации, в какой сфере экономики они осуществляют свою деятельность, какую продукцию (товары, услуги) выпускают, являются ли прибыльными, рентабельно ли производство на данных предприятиях и т. п.

Время совершения преступления может выражаться определенной датой или периодом, в течение которого совершались правонарушения (злоупотребления, халатность, подлоги и т. д.). Необходимо устанавливать время совершения должностным лицом действий, влекущих правовые последствия, и время наступления вредных последствий указанных действий. В ряде случаев для ответа на указанные вопросы требуется также установить, когда руководитель организации узнал о преступном событии, как быстро сообщил о нем в правоохранительные органы.

Следует подчеркнуть, что многие преступления анализируемого вида совершаются должностными лицами не однократно, а систематически. В связи с этим необходимо выявить указанную систему преступных деяний, что в дальнейшем позволит определить, насколько случайным был тот или иной поступок для виновного.

5. Связь действий (бездействия) должностного лица с использованием служебного положения вопреки интересам службы, в том числе не совершал ли субъект незаконные действия с использованием своего служебного положения (авторитета, связей в государственных и иных органах и т. д.).

6. Последствия, наступившие в результате неправомерных действий (бездействия) должностного лица, их связь с существенным нарушением прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства.

Последствиями может быть материальный вред, а также моральный. При этом необходимо помнить, что при совершении должностного подлога вредные последствия в виде нарушения прав и законных интересов гражданина, общества или государства могут и не наступить. В этом случае среди фактов — послед-

ствий преступления будут присутствовать только следы преступления (прежде всего материальные).

Для преступлений, связанных с разного рода злоупотреблениями и упущениями по службе, наступление вреда имеет принципиальное значение. Более того, в ходе расследования необходимо установить существенность причиненного преступлением вреда. Данное понятие является оценочным и в каждом случае определяется индивидуально, в зависимости от обстоятельств дела. Для этого оценке подлежат характер вреда, размер причиненного ущерба, обстановка, место и время его причинения.

Ущерб, например, может выражаться как в форме прямой потери имущества, так и в форме упущенной выгоды или неполучения доходов, которые могли быть получены. Вред может быть причинен правам и интересам потребителей услуг в жилищно-коммунальной сфере, работников данной организации и иных организаций, интересам государства и общества в целом. Ущерб может выражаться в нарушении нормальных условий жизнедеятельности граждан и т. д.

Необходимо конкретно установить, какой вред был причинен, его характер, в чем именно выразилось наступление вредных последствий, какие именно права и интересы были нарушены, кому они принадлежали (были предоставлены), носило ли нарушение существенный характер.

7. Причинная связь между действиями (бездействием) лица и наступившими вредными последствиями.

8. Форма вины должностного лица, при наличии умысла — мотив и цели преступления, были ли действия (бездействие) виновного лица совершены из корыстной или иной личной заинтересованности.

С физической деятельностью лица связана его психическая деятельность, под которой понимаются психофизиологические процессы, явления сознания, управляющие поведением субъекта в процессе выполнения возложенных на него обязанностей[1].

Характеризуя психическую деятельность должностного лица, необходимо отметить его стремление к реализации специфических потребностей, направленных на достижение личной выгоды. Основным мотивом преступлений анализируемого вида является корысть или иная личная заинтересованность. Корысть может проявляться в стремлении получить материальную выгоду путем совершения противоправных действий (бездействия), например

[1] См.: Курс криминалистики : в 3 т. / под ред. О. Н. Коршуновой, А. А. Степанова. СПб., 2003. Т. 1. 683 с.

систематически необоснованно получать премии за якобы успешную подготовку к зимнему отопительному сезону. В качестве иной личной заинтересованности могут выступать стремление скрыть недостатки в работе, создать видимость экономического благополучия организации. Лицо может ложно понимать интересы службы, может стремиться оказать кому-либо неправомерную услугу или содействие, одновременно преследуя свои личные интересы, и т. п. Среди мотивов можно также назвать карьеризм, месть, зависть и т. д.

Исследование психической деятельности заподозренного лица позволяет изобличить его в совершении преступления и получить ответ на вопрос, не имеются ли в наличии обстоятельства, исключающие ответственность заподозренного должностного лица. К таким обстоятельствам, например, могут быть отнесены выполнение распоряжения руководителя, действие в состоянии крайней необходимости. Лицо могло не справиться с возложенными на него обязанностями из-за отсутствия достаточных знаний и навыков работы, психологических особенностей личности и т. д.

В частности, в материалах дела должна содержаться информация о том, в чем именно проявилась корыстная или иная личная заинтересованность субъекта, в каких действиях и в какой период времени она нашла свое выражение, какие цели при этом преследовались, в отношении какого имущества эти цели были реализованы (его наименование, стоимость, источник происхождения и пр.).

Для установления умысла в действиях виновного лица необходимо выяснить, было ли это лицо ознакомлено со своими обязанностями, сознавало ли, что нарушает предоставленные права и возложенные обязанности, предвидел ли субъект наступление вредных последствий и как к этому относился.

При совершении преступления по неосторожности необходимо проверить, имелась ли у должностного лица реальная возможность исполнить возложенные на него обязанности в полном объеме.

Устанавливая мотивы преступления, следует обращать внимание на то, какими были цели виновного, чего он достиг в результате своей преступной деятельности (продвижение по службе, премирование и т. д.). Для проверки версий защиты обвиняемого, связанных с субъективной стороной преступления, необходимо исследовать особенности деятельности организации, наличие разного рода управленческих и организационно-хозяйственных недостатков в их деятельности, на которые обвиняемые часто ссылаются в свое оправдание. Так, обвиняемые в совершении разного рода злоупотреблений могут ссылаться на отсутствие надлежащих

складских помещений, финансирования, необеспеченность сырьем и материалами, необходимыми для подготовки к зимнему отопительному сезону, вынужденную эксплуатацию устаревшего и изношенного оборудования (тепловых сетей, котельных и т. п.), отсутствие взаимодействия различных структур и сложности при решении возникающих проблем, трудности транспортировки грузов и т. д. Исследование указанных обстоятельств позволит установить, имели ли они место в действительности и не пытается ли должностное лицо скрыть свои противоправные действия под прикрытием названных якобы объективных причин.

9. Обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности обвиняемого должностного лица.

К наиболее типичным *обстоятельствам, смягчающим наказание* по делам анализируемого вида, следует отнести:

1) предотвращение виновным вредных последствий (или реальная попытка предотвращения, не удавшаяся по объективным причинам);

2) добровольное возмещение материального ущерба и морального вреда, иные действия, направленные на заглаживание вреда, причиненного преступлением;

3) совершение преступления под влиянием принуждения или в силу материальной, служебной или иной зависимости;

4) совершение преступления впервые вследствие случайного стечения обстоятельств (для этого исследуется, является ли это преступление случайным фактом или закономерным явлением в поведении лица, одним из многих в цепи аналогичных по своей природе и характеру действий или бездействия);

5) явка с повинной, активное способствование раскрытию преступления, изобличению других соучастников преступления и розыску имущества, добытого в результате преступления, чистосердечное (в том числе деятельное) раскаяние и т. д.

Отягчают наказание по анализируемым делам чаще всего следующие обстоятельства:

1) рецидив преступлений (для этого необходимо, в частности, установить, как часто лицо совершало действия, в которых обвиняется, а также в какой последовательности);

2) наступление тяжких последствий;

3) принуждение к совершению преступлений лиц, подчиненных виновному по службе и находящихся в зависимости от него;

4) совершение преступления с использованием доверия, оказанного виновному в силу его служебного положения или договора.

Важную роль в исследовании данного рода обстоятельств играет изучение поведения лица после выявления совершенного им

преступления. Особое внимание следует уделять поведению субъекта после возбуждения дела и занимаемой им позиции (использует ли противоправные методы осуществления противодействия расследованию, не уклоняется ли от участия в следственных действиях, насколько достоверными являются его показания и т. д.).

10. Связь должностных злоупотреблений с хищениями и иными преступлениями в сфере экономики (хищениями путем присвоения или растраты, лжепредпринимательством), взяточничеством и т. д.

11. Обстоятельства, способствовавшие совершению преступления.

При характеристике структуры преступлений, совершаемых должностными лицами, существенное внимание должно уделяться обстановке, в которой действовал субъект, при этом необходимо выделить обстановку:

в определенной сфере деятельности, отрасли хозяйства;

в конкретной организации и связанных с ней финансово-хозяйственной деятельностью организациях;

на отдельном участке либо в структурном подразделении организации;

обстановку, складывающуюся вокруг конкретного физического лица[1].

Среди типичных обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, следует назвать:

а) нарушение принципов подбора, расстановки и воспитания кадров — прием на работу лиц, не способных справиться с возложенными обязанностями, не внушающих доверия и т. д.;

б) пренебрежение со стороны отдельных должностных лиц требованиями закона, нарушение существующего правопорядка при решении служебных задач;

в) отсутствие контроля или ненадлежащий контроль за соблюдением правил, регулирующих деятельность организации и ее должностных лиц;

г) неупорядоченность в работе отдельных звеньев аппарата, выражающаяся в нечеткой ведомственной регламентации прав и обязанностей должностных лиц, приводящая к бездеятельности или злоупотреблениям.

Необходимо исследовать деятельность организации, в которой работал виновный и где было совершено преступление, условия работы должностного лица, особенности организации технологи-

[1] Об обстановке совершения преступления см.: Евдокимов С. Г. Обстановка совершения хищения. СПб., 1998. 16 с.

ческого процесса, документооборота, степень правовой урегулированности данной сферы экономики. Исследование указанных обстоятельств позволит установить форму вины должностного лица, степень его ответственности, сущность произошедшего события.

Особенности деятельности прокурора при возбуждении уголовного дела и на первоначальном этапе расследования. Оценка прокурором результатов типичных следственных действий

Расследование злоупотреблений во многом сходно с расследованием преступлений в сфере экономики, таких как присвоение или растрата, а также с расследованием взяточничества и коммерческого подкупа. Соответственно, и деятельность прокурора, осуществляющего надзор, также будет однотипной. Для успешного решения задач уголовного преследования прокурор должен правильно организовать свою деятельность, четко представлять себе предмет доказывания, понимать особенности тактики производства следственных действий.

Важную роль играет оценка первичных материалов, поступающих в правоохранительные органы из различных источников. Нередко в них не содержатся достаточные сведения, информация носит фрагментарный, подчас субъективный характер. Из ее анализа далеко не всегда можно сделать однозначный вывод о событии преступления, квалификации содеянного, так как имеется много сходных криминалистических признаков преступлений в сфере экономики и преступлений против интересов службы. В связи с этим прокурор должен будет проверить, выявлена ли следователем вся совокупность признаков совершенного преступления, отграничены ли надлежащим образом криминалистические признаки от криминалистически нейтральных, конкретизирован ли в ходе расследования умысел виновных и в конечном счете правильно ли квалифицированы их действия.

Анализ судебно-следственной практики показал, что основным поводом к возбуждению уголовного дела о преступлении в сфере ЖКХ является постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Такое постановление выносится по материалам прокурорской проверки, проведенной по заявлению или жалобе граждан, представителей юридических лиц или запросу депутатов различных органов власти (на местном и федеральном уровне).

Кроме того, информацию о преступлении могут содержать:

заявления и письма граждан, в которых приводятся факты нарушения их прав в сфере ЖКХ (отсутствие отопления, водоснабжения, длительно неустраняемые протечки, неисправности и т. д.);

материалы ревизии, ведомственных проверок и обследований, проверок, проводимых финансовыми, налоговыми и иными контролирующими органами;

сообщения в печати о попытках граждан решить свои проблемы в государственных органах, об имевших место фактах отключения энергоснабжения, о фактах хищения чужого имущества, выявленных в ходе журналистских расследований, и т. д.;

заявления коммерческой или иной организации (чаще всего этот вывод основывается на материалах проверок контролирующих органов и на материалах ревизии или аудиторской проверки, однако следует подчеркнуть, что данный источник информации встречается редко);

материалы органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Признаки преступления могут быть обнаружены непосредственно дознавателем, органом дознания или следователем в ходе расследования других преступлений, однако для преступлений рассматриваемой группы такая ситуация не характерна.

Как правило, из информации о нарушении прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, полученной из первичных материалов, поступающих в правоохранительные органы, признаки преступления прямо не усматриваются, в связи с чем решение вопроса о возбуждении дела может вызвать определенные трудности. При недостаточности имеющихся данных необходима предварительная (так называемая доследственная) проверка, цель которой — получение данных, свидетельствующих о наличии или отсутствии признаков преступления. В ходе таких проверок может быть получена различная криминалистически значимая информация. В ряде случаев ее характер может позволить сделать однозначный вывод о сущности события преступления (например, о халатности будет свидетельствовать отсутствие заключенных договоров поставки топлива, отсутствие резервных запасов топлива и т. д.). В других случаях исходя из характера первоначальной информации однозначный вывод о сущности события сделать трудно. Несмотря на все предпринятые в рамках проверки меры, выявленные в ходе проверки криминалистические признаки могут в равной степени свидетельствовать о различных преступлениях (например, недостача топлива может свидетельствовать и о хищениях, и о злоупотреблениях должностных лиц

либо вообще может явиться следствием ошибки в учете). В этом случае с учетом общественной значимости преступления и особой охраны конституционных прав граждан дело должно возбуждаться по признакам более тяжкого преступления или наиболее достоверного преступления, а версии о совершении иных преступлений подлежат включению в план расследования. Если в ходе проверки материалов выявлены признаки, указывающие на совершение нескольких преступлений, возможно возбуждение дела по признакам всех составов.

В любом случае на момент возбуждения уголовного дела в материалах проверки должны содержаться сведения:

о характере вреда и обстоятельствах его причинения (иногда это сведения о неоднократности правонарушения, систематических действиях виновных, нарушающих права граждан в жилищно-коммунальной сфере);

о служебных действиях (бездействии) должностного лица, вызывавших причинение вреда;

об отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу.

При решении вопроса о возбуждении уголовного дела о подлоге необходимо обращать внимание на установление факта подлога и характер документа, в который вносились изменения (это должен быть официальный документ). Чаще всего сам выявленный факт подлога и является достаточным основанием для возбуждения дела. В план расследования в этом случае обязательно включаются версии о совершении также и иных преступлений, которые виновные лица пытались скрыть с помощью подлога или совершение которых было невозможно без внесения подложных записей в документы.

Возбуждению уголовного дела нередко предшествует ведомственное или служебное расследование, материалы которого обычно состоят из актов служебных проверок, ревизий, заключений соответствующих комиссий. К ним могут прилагаться выписки из правил, регламентирующих деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, сметы, договоры, бухгалтерская и банковская документация, объяснения работников и другие документы. Содержащиеся в таких материалах данные о месте, времени, причинах события, ответственных за это лицах и других обстоятельствах, как правило, помогает верно оценить следственную ситуацию, выдвинуть версии, организовывать и планировать расследование.

Вопросы проведения ревизий и иных документальных проверок достаточно подробно регламентированы в законодательстве и

описаны в криминалистической литературе[1]. По инициативе самого хозяйствующего субъекта, кроме того, могут проводиться аудиторские проверки. В каждом случае необходимо тщательно исследовать материалы таких проверок уже на этапе возбуждения уголовного дела, что позволит выявить криминалистические признаки преступления, своевременно выдвинуть все необходимые версии и наметить мероприятия по их проверке.

Проведенный нами анализ показал, что проверка заявления и сообщения о преступлении следователями проводится не всегда качественно и в установленный срок. Следствием неполноты проверки является неустановление всех обстоятельств, имеющих значение для правильной юридической оценки произошедшего события и причастных к нему лиц. Так, в ходе проверок не опрашиваются все заинтересованные лица, своевременно не истребуются и не приобщаются к материалам проверок необходимые документы, не проводятся необходимые документальные исследования, не применяются все методы документального анализа. Кроме того, следователи допускают нарушение не только установленных законом, но и разумных сроков проверки. Конечно, длительное проведение проверок подчас обусловлено объективными факторами, такими как необходимость использования специальных знаний, проведения технических, строительных, бухгалтерских исследований. Осложняет эту работу малое число специалистов контрольно-ревизионных органов, а также иных технических специалистов в области строительства, что может значительно увеличить сроки проверки. В то же время сами следователи допускают волокиту, несвоевременно обращаются за помощью к специалистам.

Имеют место и случаи незаконного отказа в возбуждении уголовного дела даже в тех случаях, когда поводом являлось постановление прокурора.

Данные обстоятельства требуют от прокурора своевременного внесения требования и представления об устранении допущенных нарушений закона. Кроме того, целесообразно принимать меры по повышению уровня информационного взаимодействия правоохранительных органов с органами местного самоуправле-

[1] См., напр.: Положение о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России, ФСБ России при назначении и проведении ревизий (проверок) : утв. межведомственным приказом Министерства финансов Рос. Федерации, МВД России, ФСБ России от 7 дек. 1999 г. № 89н(1033)717 ; Галушкин В. И., Степанов В. В. Правовые и криминалистические аспекты использования ревизий и проверок при выявлении и расследовании преступлений : монография. М., 2012. 224 с.

ния, органами государственной власти соответствующего субъекта Федерации, а также контролирующими органами, в том числе с органами Росфинмониторинга, государственного жилищного надзора, контрольно-счетными палатами и т. п. Заслуживает внимания сложившаяся в ряде регионов России практика проведения координационных совещаний правоохранительных органов, на которых рассматриваются вопросы взаимодействия с контролирующими органами по выявлению, пресечению и расследованию преступлений в системе жилищно-коммунального хозяйства, состояния работы правоохранительных органов по возмещению вреда, причиненного в результате преступлений в данной сфере. По результатам таких совещаний необходимо направлять информацию руководителям соответствующего региона, вносить коррективы в организацию работы и проведение согласованных мероприятий по усилению борьбы с преступлениями и нарушениями законов в сфере жилищно-коммунального комплекса, разрабатывать комплекс мероприятий по выявлению и пресечению нарушений при использовании финансовых ресурсов в системе жилищно-коммунального комплекса.

Оценивая деятельность следователя на первоначальном этапе расследования, прокурор должен установить, все ли необходимые версии были выдвинуты и надлежащим образом проверены. По делам о преступлениях в сфере ЖКХ подлежат проверке версии:

1) о сущности произошедшего события и отдельных его элементах (о конкретных фактах незаконных действий (бездействия) должностного лица; о способе совершения и сокрытия преступления; о характере и размере ущерба; о причинной связи между действиями (бездействием) должностного лица и наступившими последствиями и т. д.). При этом важно выдвигать и контрверсии о том, что событие явилось следствием объективных (отсутствие финансирования из бюджета соответствующего уровня, перебои в поставке энергоресурсов и материалов, стихийное бедствие и пр.) или субъективных причин (недостаточная опытность должностного лица, ошибки и т. д.). Впоследствии указанные версии могут не подтвердиться, но названные выше факторы могут рассматриваться в качестве обстоятельств, способствовавших совершению преступления;

2) о роли отдельных должностных лиц в совершенном преступлении;

3) о форме вины и мотивах, которыми руководствовались должностные лица;

4) о возможной связи субъектов должностного преступления с преступными действиями других лиц (расхитителями, взяточниками и т. д.).

Иногда указанные версии должны быть выдвинуты уже на стадии возбуждения дела, в ряде случаев — лишь после производства первоначальных следственных действий, т. е. на стадии последующего расследования.

Изучая материалы уголовного дела на различных этапах расследования, прокурор должен учитывать, какая ситуация сложилась по делу. Типичными следственными ситуациями первоначального этапа расследования являются:

1. О совершенном преступлении стало известно в связи с проведенными проверками по заявлениям, жалобам, сообщениям печати и т. п. Чаще всего такие проверки проводятся сотрудниками прокуратуры.

Данная ситуация характеризуется наличием достаточной информации о совершенном событии. Эта информация уже оформлена документально (в актах ревизии, иных документальных проверок, объяснениях заинтересованных лиц и т. д.), что облегчает деятельность по ее проверке и исследованию. К обстоятельствам, осложняющим данную ситуацию, относится наличие информации о результатах проверки у заподозренного лица, что позволяет ему подготовиться к допросам, разработать версии защиты, предпринять меры по оказанию противодействия расследованию.

2. Признаки преступления выявлены в результате оперативно-розыскной деятельности. В этом случае, как правило, заинтересованные лица не осведомлены о ходе и результатах проверки, что позволяет своевременно принять меры к нейтрализации возможного противодействия расследованию. Вместе с тем в данной ситуации может оказаться недостаточное количество документальных данных, подтверждающих факты преступлений (например, может быть не проведена ревизия, иная документальная проверка), что, несомненно, должно найти отражение в плане расследования и скажется на сроках расследования.

3. Сведения получены в ходе расследования другого преступления (хищения, обстоятельств гибели или травмирования граждан и т. д.). Эта ситуация имеет сходные черты с первыми двумя и вместе с тем существенно от них отличается. Виновное лицо в этих случаях, как правило, осведомлено о факте расследования преступления, однако не подозревает о возникшей версии о его причастности к злоупотреблению. Оно может только предполагать возможность выдвижения такой версии (для халатности такое поведение наименее характерно). В связи с этим виновный, как правило, не пред-

принимает активных действий по осуществлению противодействия расследованию, уверен в своей невиновности и безнаказанности, что несколько облегчает решение задач уголовного судопроизводства. Предъявление обвинения должностному лицу в этой ситуации носит для него внезапный характер, что может способствовать нарушению его психологического равновесия и, как следствие, получению от него признательных показаний.

К числу следственных действий, которые должны проводиться при расследовании любого преступления в сфере ЖКХ, относятся:

выемка и осмотр документов и оргтехники;

осмотр места происшествия;

допрос подозреваемого (обвиняемого) и свидетелей, потерпевшего;

назначение ревизии и необходимых экспертиз.

Особое внимание следует уделять изъятию документов, отражающих преступную деятельность виновного лица. Это могут быть разного рода приказы, инструкции, договоры, распоряжения, учетная документация и т. д. Для определения всего перечня документов, подлежащих изъятию, а также круга лиц, которые должны быть допрошены, целесообразно как можно раньше ознакомиться с особенностями документооборота и делопроизводства в данной сфере экономики, организации технологического процесса, в целом с деятельностью организации, на которой работает заподозренное лицо, с принятой в организации системой учета и т. д. Особого внимания заслуживает изучение на первоначальном этапе расследования личности заподозренных должностных лиц, круга их общения, образа жизни и т. д.

При осуществлении надзора по делам о *халатности* следует учитывать, что они чаще всего возбуждаются в случае наступления тяжких последствий (размораживания отопительных систем, отсутствия отопления и массовом заболевании потерпевших и т. д.). В этих случаях, как правило, необходим осмотр места происшествия, в ходе которого фиксируется обстановка на месте происшествия, следователь получает информацию о времени и месте происшествия, характере допущенного нарушения. Например, фиксируется температура воздуха и отопительных приборов в квартирах, факты вынужденного использования населением дополнительных отопительных приборов, физическое состояние приборов и систем и т. д. Оценивая результаты данного осмотра, прокурор должен проверить, были ли привлечены к участию в нем специалисты в области жилищно-коммунального хозяйства, строительства, санитарно-эпидемиологического контроля и др.

Наряду с оценкой протокола осмотра места происшествия необходимо оценить ход и результаты выемки и осмотра документов, в которых могла найти отражение халатность должностного лица, допросов потерпевших, свидетелей, заключений судебных экспертиз (судебно-технической, судебно-медицинской и пр.). Также подлежат изучению правовые акты, касающиеся деятельности должностного лица. Важное место занимает оценка прокурором протокола допроса должностного лица, подозреваемого в халатности. Прокурор должен обратить внимание на сведения, касающиеся расследуемого события. Кроме того, нужно проверить, получены ли в ходе допроса сведения о том, что лицо знает о возложенных на него обязанностях, каким образом они должны были быть исполнены, когда, в какой форме и при каких обстоятельствах лицо было ознакомлено со своими обязанностями.

Оценивая результаты первоначального этапа расследования *злоупотребления должностными полномочиями и злоупотребления полномочиями,* прокурору необходимо тщательно изучить полномочия должностного лица, определенные нормативно-правовыми актами. Для этого исследованию подлежат законы, положения, типовые положения, инструкции и т. д. Изучаются и ненормативные правовые акты, касающиеся деятельности заподозренного (приказы, распоряжения и т. д.). Особо необходимо останавливаться на исследовании полномочий, в злоупотреблении которыми подозревается лицо.

При наличии достоверных и неопровержимых документов, в которых зафиксирован факт злоупотребления, целесообразно допросить заподозренного уже на первоначальном этапе расследования. При отсутствии соответствующего документального оформления деятельности виновного, напротив, его допрос целесообразно отложить, начав расследование со сбора и исследования документов, допроса свидетелей. В отдельных случаях возможен и допрос заподозренного (особенно при его осведомленности о возбужденном уголовном деле), чтобы выявить его процессуальную позицию, возможные версии защиты. Оценивая результаты данных следственных действий прокурор должен проверить не только их полноту, но правильность выбора следователем момента допроса, что может повлиять на достоверность сообщаемых допрашиваемым сведений и результативность допроса в целом.

В ходе допросов свидетелей следует получить информацию о действиях должностного лица и возможных местах нахождения доказательств его противоправной деятельности. В качестве свидетелей могут в этом случае выступать сослуживцы должностно-

го лица его подчиненные и руководители, соседи и т. д. Прокурор должен проверить, все ли лица, подлежащие допросу в качестве свидетеля, установлены, допрошены, все ли необходимые сведения у них получены.

Одновременно исследуется деятельность предприятия, на котором совершено преступление (организация технологического процесса и т. д.).

К числу наиболее типичных первоначальных следственных действий по делам о преступлениях в сфере ЖКХ относятся: осмотр и выемка документов; допросы свидетелей и подозреваемых (обвиняемых); осмотр места происшествия; осмотр и выемка образцов продукции или материалов.

Осмотр и выемка документов. По анализируемым делам на первоначальном этапе в отношении должностного лица могут только выдвигаться версии о его возможной виновности. Обвинение предъявляется в этих случаях, как правило, на этапе последующего расследования. В качестве подозреваемого должностное лицо также не фигурирует. Таким образом, заподозренный может чувствовать себя уверенно, не сомневаться в своей безнаказанности. С другой стороны, он имеет возможность тщательно подготовиться к возможным неблагоприятным для него последствиям: скрыть или уничтожить уличающие документы, склонить свидетелей к даче заведомо ложных показаний и т. д. В связи с этим особое значение приобретает оперативность расследования и, прежде всего, своевременное изъятие документов, содержащих информацию о совершенном преступлении. Это могут быть приказы, распоряжения, книги учета, бухгалтерская документация, документы оперативно-технического учета, черновые записи, личные дневники и записные книжки виновного и т. д. Сразу же после возбуждения уголовного дела должны проводиться выемка (при необходимости — обыск) и осмотр документов. В последующем анализ изъятых документов позволит получить сведения о служебной деятельности должностного лица (его компетенции, полномочиях, конкретных финансово-хозяйственных операциях, участником которых он являлся, и т. д.). Выемке подлежат документы, находящиеся в организации, в которой работает (работало) заподозренное лицо, в том числе в его служебном кабинете. При необходимости могут быть изъяты документы, находящиеся в иных организациях (например, в вышестоящей).

Интересующие следствие документы после возбуждения дела подлежат изъятию только процессуальным путем, т. е. в рамках обыска или выемки. В этом случае следователь не только получает возможность непосредственно воспринимать место и условия

их хранения, но и исключается возможность фальсификации и уничтожения документов (что возможно, если документы истребовать). Кроме того, это единственный законный путь получения письменных и вещественных доказательств, к которым в дальнейшем будут отнесены документы, в рамках возбужденного уголовного дела. Выявление фактов направления запросов по возбужденному уголовному делу должно влечь за собой принятие соответствующих мер прокурорского реагирования.

Выемка должна сопровождаться одновременным осмотром документов. Для участия в осмотре целесообразно приглашать специалистов соответствующего профиля, которые обладают познаниями в порядке делопроизводства, особенностях экономической деятельности, осуществляемой организацией, особенностях осуществления учета и контроля на таких организациях и т. п. Вместе с тем при необходимости эти следственные действия могут быть проведены с разрывом во времени: сначала выемка, а затем осмотр либо, наоборот, осмотр может предшествовать выемке. Однако в этом случае они должны следовать непосредственно друг за другом, чтобы исключить возможность уничтожения документов. Оценивая ход и результаты расследования, прокурор должен проверить, все ли необходимые документы изъяты, соблюден ли при этом уголовно-процессуальный закон, полно ли и правильно описаны изъятые документы.

Изъятые документы исследуются сначала каждый в отдельности, а затем в совокупности друг с другом. Осмотр документов (в том числе нескольких экземпляров одного и того же документа), сопоставление их содержания между собой и с информацией, содержащейся в иных письменных источниках, позволяет в дальнейшем определить круг причастных к преступлению лиц и мотивы их поведения, получить доказательства способа подготовки, совершения и сокрытия преступления.

Так как нередко должностные лица совершают преступления систематически, проверке подлежат все документы, которые были составлены должностным лицом (или в связи с его деятельностью) за интересующий следствие период.

При выемке подлинники документов могут быть не обнаружены. Они могут быть уничтожены, утрачены, скрыты и т. д. Для установления факта существования того или иного документа и восстановления его содержания прокурор должен потребовать от следователя (если это не сделано им самим) произвести выемку иных документов, взаимосвязанных с отсутствующим. Для этого целесообразно получить предварительную консультацию у специалистов, которые могут разъяснить, какие документы должны

составляться в том или ином случае, где они могут храниться. Весьма вероятно, что такие документы будут обнаружены не в той организации, где работает заподозренное должностное лицо, а в иных: в налоговой инспекции, у предприятий-контрагентов организации и др. В этом случае также должна производиться выемка документов в этих организациях. Об исчезнувших документах могут рассказать и осведомленные лица: секретарь, работники бухгалтерии, иные лица.

Оценивая протокол осмотра документа, прокурор должен проверить, обратил ли следователь внимание на форму и реквизиты документов, наличие различных резолюций, пометок, подписей. В протоколе осмотра должен быть отражен смысл теста документа, содержание которого затем анализируется, сопоставляется с содержанием других документов и иными доказательствами. При этом тщательно изучают признаки, которые могут свидетельствовать о возможных подлогах.

Кроме выемки, может быть проведен *обыск*. Целью обыска в данном случае может выступать также изъятие необходимых документов. Кроме того, в ходе обыска могут быть обнаружены черновые записи должностного лица, его личная переписка, записные книжки и т. д. Обыск может быть проведен по месту работы и жительства должностного лица, а также у лиц из числа его ближайшего окружения (родственников и близких знакомых).

В тех случаях, когда преступление связано с повреждением теплосетей, оборудования, отсутствием отопления и т. п., следует проводить *осмотр места происшествия* с обязательным фотографированием или осуществлением видеозаписи обстановки и составлением планов и схем. Данное следственное действие является неотложным. Оценивая результаты осмотра места происшествия, прокурор должен проверить, отражены ли в протоколе отсутствие запасов топлива в определенных резервуарах, состояние объектов жилищно-коммунального хозяйства, их техническая исправность, показания различных приоров контроля, их наличие и работоспособность и т. д. В ходе осмотра могут быть изъяты различные образцы продукции, материалов и т. д. Впоследствии изъятые объекты направляются на экспертные исследования.

Допрос свидетелей. Свидетелями по делам о преступлениях рассматриваемой группы являются, прежде всего, заявители и иные лица, сообщившие о преступлении (в том числе представители администрации и трудового коллектива, активисты общественных организаций и т. д.). Также допросу в качестве свидетелей подлежат сослуживцы и иные лица, осведомленные о деятельности заподозренного лица. Если кто-либо из названных лиц

не допрошен, прокурор должен потребовать от следователя провести данное следственное действие.

Предмет допроса зависит от должностного положения свидетеля, его отношений с субъектом посягательства и т. д. Прокурор должен проверить, все ли необходимые вопросы были заданы свидетелю, оценить степень его откровенности, правдивости сообщаемой информации. Так, при допросе сослуживцев должностного лица должна быть получена информация о его деловых качествах, круге юридических и фактических обязанностей, отношении к исполнению этих обязанностей. В предмет допроса сослуживцев также входит получение информации о поведении лица в связи с расследуемыми событиями: его конкретные действия, причинившие существенный ущерб, их законность или незаконность, правильность или неправильность с точки зрения допрашиваемого, какие меры принимало должностное лицо при обнаружении недостатков, как реагировало на критические замечания. Особая тема для беседы — взаимоотношения должностного лица с коллективом, подчиненными сотрудниками и руководителями.

Оценивая результаты такого допроса, прокурору следует учитывать, что сослуживцы, как и иные свидетели, входящие в круг общения должностного лица, могут быть заинтересованы в даче показаний определенного содержания. Например, это может быть связано с опасением нежелательных для себя последствий в служебной деятельности. Между ними и виновным могут существовать отношения симпатии или антипатии (в том числе скрытой). В ряде случае допрашиваемый свидетель может оказаться причастным к неправомерным действиям (бездействию) должностного лица.

Допрос обвиняемого (подозреваемого). В предмет допроса обвиняемого входит получение следующей информации:

об условиях работы обвиняемого;

об обстоятельствах, вызвавших вредные последствия;

о лицах, которые, по мнению обвиняемого, должны нести ответственность за наступившие последствия;

о мотивах, которыми он руководствовался при совершении определенных действий, и т. д.

В ходе допроса должны быть выяснены, а затем тщательно проверены все ссылки должностного лица:

на свою служебную зависимость от лица, потребовавшего выполнения того или иного действия или воздержания от действия;

нарушение должного порядка и условий работы организации;

неопытность;

незнание различных указаний вышестоящих организаций;

неотвратимость наступивших последствий;

неосторожность других лиц, ненадлежащие, возникшие не по вине обвиняемого, условия хранения ценностей, подвергшихся порче, и т. д.

Нередко должностные лица признают халатность, чтобы скрыть более тяжкие преступления (злоупотребления, хищения и пр.).

Назначение экспертиз. При расследовании преступлений анализируемого вида нередко назначаются следующие экспертизы:

1) судебно-техническая (помогает установить причины аварий, нарушения сроков ремонтных работ, порчи оборудования, характер и размеры последствий);

2) товароведческая (дает ответы на вопрос о качестве сырья, полуфабрикатов и готовых товаров, их сортности, соответствии установленным стандартам, стоимости, правильности хранения и транспортировки и т. д.);

3) судебно-бухгалтерская (с целью проверки финансово-хозяйственных операций, зафиксированных в соответствующих учетных данных и установления фактов нарушения учетной и финансовой дисциплины, обоснованности списания материальных ценностей, размера материального ущерба и т. д.);

4) судебно-экономическая (решает вопросы, относящиеся к хозяйственной деятельности должностного лица, и выяснения обоснованности принятых им экономических решений).

Могут быть назначены криминалистические экспертизы, прежде всего экспертиза документов[1].

Прокурор должен проверить, все ли необходимые экспертизы назначены, правильно ли сформулированы вопросы, определено экспертное учреждение (эксперт), на все ли поставленные вопросы получены ответы, являются ли они полными, не противоречат ли друг другу и т. п. Кроме того, прокурор проверяет, не были ли нарушены права обвиняемого (подозреваемого) и потерпевшего на стадии назначения экспертизы и получении ее заключения. При необходимости прокурор вправе потребовать от следователя устранить нарушение закона, а также при необходимости провести дополнительную или повторную экспертизу.

[1] Подробнее о назначении судебных экспертиз см.: Справочник следователя. Выпуск третий. (Практическая криминалистика: подготовка и назначение судебных экспертиз). М., 1992. 320 с. ; Сологуб Н. М., Евдокимов С. Г., Данилова Н. А. Указ. соч. ; Справочник следователя / В. Н. Григорьев и др. М., 2008. 752 с. (Настольная книга следователя) ; Белов А. А., Белов А. Н. Судебно-бухгалтерская экспертиза. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. 643 с.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные акты и судебная практика

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.
4. Жилищный кодекс Российской Федерации.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
6. Семейный кодекс Российской Федерации.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации.
9. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» : федер. конституц. закон Рос. Федерации от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ.
10. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ с изм. и доп.
11. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 25 дек. 2012 г. № 271-ФЗ.
12. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ.
13. О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон. Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ.
14. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон Рос. Федерации от 5 мая 2014 г. № 121-ФЗ.
15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля

(надзора) и муниципального контроля : федер. закон Рос. Федерации от 25 июня 2012 г. № 93-ФЗ с изм. и доп.

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон Рос. Федерации от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ с изм. и доп.

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 263-ФЗ.

18. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 июня 2010 г. № 119-ФЗ с изм. и доп.

19. О водоснабжении и водоотведении : федер. закон Рос. Федерации от 7 дек. 2011 г. № 416-ФЗ с изм. и доп.

20. О газоснабжении в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ с изм. и доп.

21. О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ.

22. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1996 г. № 159-ФЗ с изм. и доп.

23. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2006 г. № 256-ФЗ с изм. и доп.

24. О защите прав потребителей : закон Рос. Федерации от 7 февр. 1992 г. № 2300-1 с изм. и доп.

25. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон Рос. Федерации от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ с изм. и доп.

26. О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон Рос. Федерации от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ с изм. и доп.

27. О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон. Рос. Федерации от 26 окт. 2002 г. № 127-ФЗ с изм. и доп.

28. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 в ред. федер. закона Рос. Федерации от 17 нояб. 1995 г. № 168-ФЗ с изм. и доп.

29. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон Рос. Федерации от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ с изм. и доп.

30. О содействии развитию жилищного строительства : федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ с изм. и доп.

31. О теплоснабжении : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ с изм. и доп.

32. О техническом регулировании : федер. закон. Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.

33. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ с изм. и доп.

34. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ с изм. и доп.

35. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.

36. Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса : федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2004 г. № 210-ФЗ с изм. и доп.

37. Об охране окружающей среды : федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ с изм. и доп.

38. Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2004 г. № 214-ФЗ с изм. и доп.

39. Об электроэнергетике : федер. закон Рос. Федерации от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ с изм. и доп.

40. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 23 нояб. 2009 г. № 261-ФЗ с изм. и доп.

41. О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг : указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 600.

42. Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 сент. 2004 г. № 501 с изм. и доп.

43. Временные правила проверки арбитражным управляющим наличия признаков фиктивного и преднамеренного банкротства : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 27 дек. 2004 г. № 855.

44. О внесении изменений в Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 марта 2012 г. № 258.

45. О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержании общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения : постановление Правительства Рос. Федерации от 3 апр. 2013 г. № 290.

46. О порядке оформления и представления заявлений и иных документов, необходимых для предоставления государственных и (или) муниципальных услуг, в форме электронных документов : постановление Правительства Рос. Федерации от 7 июля 2011 г. № 553.

47. О порядке предоставления в 2013—2017 годах субсидий в виде имущественных взносов Российской Федерации в государственную корпорацию — Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и об особенностях предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 февр. 2013 г. № 147 с изм. и доп.

48. Об особенностях применения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов : постановление Правительства Рос. Федерации от 27 авг. 2012 г. № 857 с изм. и доп.

49. Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации : государственная программа Российской Федерации : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 323.

50. Положение о государственном жилищном надзоре : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 11 июня 2013 г. № 493 с изм. и доп.

51. Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 18 нояб. 2013 г. № 1038 с изм. и доп.

52. Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 29 нояб. 2000 г. № 904 с изм. и доп.

53. Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 28 янв. 2006 г. № 47 с изм. и доп.

54. Положение о Федеральной службе по тарифам : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 332 с изм. и доп.

55. Положение об установлении и применении социальной нормы потребления электрической энергии (мощности) : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 22 июля 2013 г. № 614 с изм. и доп.

56. Правила возврата финансовой поддержки, предоставленной за счет средств государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2009 г. № 1134 с изм. и доп.

57. Правила 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 : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 13 авг. 2006 г. № 491 с изм. и доп.

58. Правила осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15 мая 2013 г. № 416 с изм. и доп.

59. Правила подключения к системам теплоснабжения : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 16 апр. 2012 г. № 307.

60. Правила поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 21 июля 2008 г. № 549 с изм. и доп.

61. Правила предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по переселению граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, и (или) жилищного фон-

да с высоким уровнем износа : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 4 июня 2007 г. № 344 с изм. и доп.

62. Правила предоставления коммунальных услуг гражданам : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 23 мая 2006 г. № 307 с изм. и доп. (Утрачивают силу с 1 января 2015 г.)

63. Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 с изм. и доп.

64. Правила предоставления органам местного самоуправления информации лицами, осуществляющими поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающими коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 28 дек. 2012 г. № 1468 с изм. и доп.

65. Правила представления застройщиками ежеквартальной отчетности об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 27 окт. 2005 г. № 645 с изм. и доп.

66. Правила проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 6 февр. 2006 г. № 75 с изм. и доп.

67. Правила регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 14 июля 2008 г. № 520 с изм. и доп.

68. Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 13 авг. 2006 г. № 491 с изм. и доп.

69. Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 23 мая 2006 г. № 306 с изм. и доп.

70. Правила, обязательные при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 14 февр. 2012 г. № 124 с изм. и доп.

71. Стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 23 сент. 2010 г. № 731 с изм. и доп.

72. Стандарты раскрытия информации в сфере водоснабжения и водоотведения : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 17 янв. 2013 г. № 6.

73. Стандарты раскрытия информации организациями коммунального комплекса : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2009 г. № 1140 с изм. и доп.

74. Стандарты раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и органами регулирования : утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 5 июля 2013 г. № 570.

75. Требования к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 28 марта 2012 г. № 253.

76. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011—2015 годы : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 17 дек. 2010 г. № 1050 с изм. и доп.

77. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 17 сент. 2007 г. № 144 с изм. и доп.

78. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 с изм. и доп.

79. Об обеспечении участия прокурора в гражданском процессе : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 26 апр. 2012 г. № 181.

80. Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 12 окт. 2007 г. № 167.

81. Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 12 марта 2008 г. № 39.

82. О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства при использовании финансовых ресурсов в сфере жи-

лищно-коммунального хозяйства : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 20 июня 2011 г. № 73/1-489-2011.

83. Об исполнении поручения Президента Российской Федерации о проведении проверки эффективности использования финансовых ресурсов в сфере жилищно-коммунального хозяйства : письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 17 авг. 2012 г. № 73/1-489-2011.

84. Методические рекомендации по проведению финансово-экономической экспертизы, назначенной в ходе предварительного следствия, судебного разбирательства уголовных дел, возбужденных по признакам преступления, предусмотренного статьей 196 Уголовного кодекса Российской Федерации : утв. приказом М-ва экономического развития Рос. Федерации от 5 февр. 2009 г. № 35.

85. Методические рекомендации по разработке органами местного самоуправления регламентов информационного взаимодействия лиц, осуществляющих поставки ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и (или) оказывающих коммунальные услуги в многоквартирных и жилых домах либо услуги (работы) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, при предоставлении информации : утв. приказом Федер. агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 8 апр. 2013 г. № 112/ГС с изм. и доп.

86. Методические рекомендации по разработке порядка осуществления государственного жилищного надзора в субъектах Российской Федерации, в том числе порядка взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный жилищный надзор, и административных регламентов исполнения функций по государственному жилищному надзору и муниципальному жилищному контролю : утв. приказом М-ва регионального развития Рос. Федерации от 23 авг. 2013 г. № 360.

87. Методические рекомендации по разработке региональных программ развития жилищного строительства : утв. приказом Федер. агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 22 мая 2013 г. № 180/ГС.

88. Об утверждении Регламента раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, путем ее опубликования в сети Интернет и об определении официального сайта в сети Интернет, предназначенного для раскрытия информации организациями, осу-

ществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами : приказ М-ва регионального развития Рос. Федерации от 2 апр. 2013 г. № 124.

89. Об утверждении формы электронного паспорта многоквартирного дома, формы электронного паспорта жилого дома, формы электронного документа о состоянии расположенных на территориях муниципальных образований объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры и порядка заполнения указанных документов : приказ Федер. агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 8 апр. 2013 г. № 113 / ГС.

90. Порядок инвентаризации дебиторской и кредиторской задолженности предприятий и организаций жилищно-коммунального комплекса : утв. приказом Гос. комитета Рос. Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 21 апр. 2003 г. № 142.

91. Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда : утв. постановлением Гос. комитета Рос. Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сент. 2003 г. № 170.

92. Правила оценки готовности к отопительному периоду : утв. приказом М-ва энергетики Рос. Федерации от 12 марта 2013 г. № 103.

93. Примерные условия договора управления многоквартирным домом : утв. приказом М-ва строительства и жилищно-коммунального хозяйства Рос. Федерации от 31 июля 2014 г. № 411/пр.

94. О реализации в области жилищных правоотношений функций Роспотребнадзора в установленной сфере деятельности : письмо Федер. службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 13 сент. 2011 г. № 01/11702-1-32.

95. Об отдельных актуальных аспектах нормативно-правового регулирования жилищных отношений и функциях Роспотребнадзора в сфере ЖКХ : письмо Федер. службы по надзору в сфере защита прав потребителей и благополучия человека от 14 нояб. 2012 г. № 01/12810-12-32.

96. О жилищной политике Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 5 мая 2006 г. № 221-32 с изм. и доп.

97. О Государственной жилищной инспекции Санкт-Петербурга : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 нояб. 2004 г. № 1849 с изм. и доп.

98. О мерах по усилению контроля за состоянием внешнего благоустройства Санкт-Петербурга : распоряжение Администрации Санкт-Петербурга от 23 сент. 2002 г. № 1784-ра с изм. и доп.

99. Перечень сведений и (или) документов, которые необходимы для осуществления контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости : утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 12 дек. 2011 г. № 1654.

100. Порядок осуществления регионального государственного жилищного надзора на территории Санкт-Петербурга : утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 10 окт. 2013 г. № 776 с изм. и доп.

101. Правила уборки, обеспечения чистоты и порядка на территории Санкт-Петербурга : утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16 окт. 2007 г. № 1334 с изм. и доп.

102. Об установлении перечня сведений и (или) документов, которые необходимы для осуществления контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, представляемых в орган, осуществляющий указанный государственный контроль (надзор), лицом, деятельность которого связана с привлечением денежных средств граждан и юридических лиц для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости : приказ Комитета государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области от 4 окт. 2010 г. № 3 с изм. и доп.

103. Об утверждении формы примерного договора управления многоквартирным домом : распоряжение Жилищного комитета Правительства Санкт-Петербурга от 27 марта 2007 г. № 31-р.

104. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 с изм. и доп.

105. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 окт. 2006 г. № 18.

106. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 2 июля 2009 г. № 14.

107. О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О рекламе» : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 8 окт. 2012 г. № 58.

108. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2007 г. № 48 с изм. и доп.

109. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 10 февр. 2009 г. № 2 с изм. и доп.

110. О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 28 июня 2012 г. № 17.

111. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 16 окт. 2009 г. № 19.

112. О судебной практике по делам о нарушениях правил охраны труда и безопасности при ведении горных, строительных или иных работ : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 23 апр. 1991 г. № 1.

113. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 7 нояб. 2007 г.

114. Обзор практики разрешения споров, связанных с заключением, изменением и расторжением договоров : информ. письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 5 мая 1997 г. № 14.

115. Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 20 июля 2011 г.

116. Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 29 апр. 2014 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Раздел 1. ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА (ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА)..... *3*

1.1. Понятие и структура жилищно-коммунального хозяйства (жилищно-коммунального комплекса)..... —

1.2. Заключение и исполнение договора управления многоквартирным домом..... *11*

1.3. Заключение и исполнение договоров с ресурсоснабжающими организациями..... *24*

1.4. Проблемы расселения и ликвидации (реконструкции) аварийного и ветхого жилья..... *38*

1.5. Некоторые проблемы правового регулирования и осуществления государственного контроля и надзора в сфере жилищно-коммунального хозяйства..... *58*

Раздел 2. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА..... *63*

Раздел 3. ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА..... *88*

Раздел 4. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ..... *139*

4.1. Административная ответственность за нарушение требований законодательства о раскрытии информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами..... —

4.2. Административная ответственность за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости..... *153*

4.3. Административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии..... *166*

Раздел 5. УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В

СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА..... *171*

Раздел 6. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА РАССЛЕДОВАНИЕМ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА. *211*

6.1. Преступления в сфере жилищно-коммунального хозяйства как предмет исследования прокурора..... —

6.2. Прокурорский надзор за расследованием преступлений, предусмотренных ст. 238 УК РФ..... *219*

6.3. Прокурорский надзор за расследованием преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, злоупотребления полномочиями и коммерческого подкупа..... *234*

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК..... *263*

Учебное издание

ЗАЩИТА ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Учебное пособие

2-е издание переработанное и дополненное

Под редакцией профессора
О. Н. Коршуновой

Редакторы *Н. В. Бибикова, Н. Я. Ёлкина, О. Е. Тимощук*
Компьютерная верстка *О. А. Хропиной*

Подписано в печать 15.10.2014 г. Бум. Тип. № 1.
Гарнитура "Times New Roman Cyr". Печ. л. 17,25.
Уч.-изд. л. 17,25. Тираж 500 экз. (1-й завод 1—300). Заказ 2178.

Редакционно-издательская лаборатория
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Академии Генеральной прокуратуры РФ
191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44