

# **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД**

## **УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ**

**О нарушениях прав граждан,  
проживающих на территории калужской  
области, связанных с неисполнением  
судебных актов по капитальному ремонту  
многоквартирных домов**

**Калуга 2014 г.**

## **ВВЕДЕНИЕ**

Ежегодно в адрес Уполномоченного по правам человека в Калужской области (далее - Уполномоченный) поступают жалобы граждан, связанные с нарушением органами местного самоуправления обязанности производить капитальный ремонт многоквартирных домов до приватизации гражданами жилых помещений и с неисполнением судебных решений, возлагающих на бывших наймодателей (органов местного самоуправления) обязательства по капитальному ремонту жилых помещений, а также общего имущества в многоквартирном доме.

Обращения граждан, поступающие в адрес Уполномоченного, а также проводимые им проверки исполнения законодательства, регламентирующего порядок проведения капитального ремонта многоквартирных домов, свидетельствуют о том, что в Калужской области нарушения прав граждан на проведение капитального ремонта со стороны органов местного самоуправления носят, к сожалению, системный характер. Жителям области зачастую не удается реализовать имеющееся у них право в досудебном порядке. Поэтому за восстановлением своих прав им приходится обращаться в суд.

Однако даже получение на руки судебного решения о проведении капитального ремонта дома само по себе проблемы не решает. Нередко исполнение решений судов затягивается и может растянуться на годы.

Системность нарушений прав граждан на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, длительное неисполнение органами местного самоуправления решений судов о проведении капитального ремонта послужили причинами написания данного доклада, который подготовлен в соответствии с пунктом 4 статьи 27 Закона Калужской области от 10.06.2002 N 124-ОЗ (ред. от 06.07.2011) «Об Уполномоченном по правам человека в Калужской области».

Доклад составлен на основе: мониторинга, проведенного Уполномоченным по вышеназванной проблеме в жилищном фонде муниципальных образований на территории Калужской области; изучения и обобщения жалоб, поступающих в его адрес; информации, предоставленной органами местного самоуправления Калужской области, министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Калужской области, Управлением Федеральной службы судебных приставов по Калужской области, бывшим депутатом Законодательного Собрания Калужской области, председателем Калужской городской общественной организацией «Общество защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг» Е.П. Мальцевым; аналитического исследования полученной информации, а также мероприятий, проводимых в целях устранения нарушений прав граждан.

Уполномоченный выражает искреннюю признательность всем участвовавшим в подготовке настоящего специального доклада и предоставившим материалы для его составления.

### **Цель доклада:**

1. Проанализировать и выявить причины нарушений прав граждан в сфере проведения капитального ремонта жилых многоквартирных домов на территории Калужской области.

2. Обратит внимание на имеющиеся со стороны органов местного самоуправления Калужской области нарушения прав граждан на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, а также на проблемы, возникающие у органов местного самоуправления, иных органов при исполнении решений судов о проведении капитального ремонта.

3. Предложить рекомендации по принятию мер, направленных на обеспечение соблюдения законодательства и прав граждан на своевременное проведение капитального ремонта многоквартирных домов, соблюдения законодательства и прав граждан при исполнении решений судов, возлагающих на органы местного самоуправления обязанность по осуществлению капитального ремонта многоквартирных домов на территории Калужской области.

## **I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ИСТОРИЯ ВОПРОСА, ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ**

Прежде чем перейти к рассмотрению проблемы неисполнения органами местного самоуправления решений судов о проведении капитального ремонта многоквартирных домов, необходимо вначале обратиться к истории развития законодательства в сфере проведения капитального ремонта.

В советский период капитальный ремонт многоквартирных домов осуществлялся за счет государственных централизованных средств. Например, ведомственными строительными нормами ВСН 58-88р «Положение об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения», утвержденными Приказом Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23.11.1988 N 312, были определены порядок и условия

государственного финансирования капитального ремонта многоквартирных домов.

В соответствии с Жилищным кодексом РСФСР (утв. ВС РСФСР 24.06.1983) капитальный ремонт жилищного фонда производился по утвержденным плановым заданиям по капитальному ремонту жилищного фонда по союзным республикам, министерствам, государственным комитетам и ведомствам СССР. Задания по капитальному ремонту государственного жилищного фонда устанавливались в Государственном плане экономического и социального развития РСФСР Советам Министров автономных республик, исполнительным комитетам краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов, министерствам, государственным комитетам и ведомствам РСФСР.

В соответствии со ст. 149 ЖК РСФСР финансирование затрат на эксплуатацию и ремонт (текущий и капитальный) жилищного фонда местных Советов народных депутатов осуществлялось за счет средств жилищно - эксплуатационных организаций, а в случае недостатка этих средств - за счет государственного бюджета.

Отметим, что сроки проведения ремонта зданий, объектов или их элементов были установлены не обязательные, а рекомендательные. Органам управления жилищным хозяйством независимо от их ведомственной принадлежности, министерствам и ведомствам, эксплуатирующим объекты коммунального и социально-культурного назначения, было дано право корректировать продолжительность эффективной эксплуатации зданий и объектов, при соответствующем технико-экономическом обосновании и обеспечении условий комфортного проживания и обслуживания населения.

В связи с чем органы управления жилищным хозяйством нередко не критически, а порой и халатно относились к оценке технического состояния домов и планированию ремонтно-строительных работ.

Перезагрузка государственного устройства России в 90-е гг. XX в. повлекла существенные изменения в законодательном регулировании отношений по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Указом Президента РФ от 10 января 1993 г. № 8 «Об использовании объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения приватизируемых предприятий» был установлен запрет на включение объектов жилищного фонда в состав приватизируемого имущества при приватизации предприятий, находящихся в федеральной (государственной) собственности. Указанные объекты до проведения процедуры разграничения собственности относились к федеральной (государственной) собственности и находились в ведении администрации по месту расположения объекта.

В ст.18 Закона РФ от 04.07.1991 N 1541-1 (в редакции от 23.12.92 N 4199-1) «О приватизации жилищного фонда в РФ» установлено, что при переходе государственных или муниципальных предприятий, учреждений в иную форму собственности либо при их ликвидации жилищный фонд, находящийся в полном хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений, должен быть передан в полное хозяйственное ведение или оперативное управление правопреемников этих предприятий, учреждений (если они определены), иных юридических лиц либо в ведение органов местного самоуправления в установленном порядке с сохранением всех жилищных прав граждан, в том числе права на приватизацию жилья.

На 1992-1993 годы до трёх четвертей жилищного фонда находилось в государственной собственности на балансе предприятий. При приватизации предприятий необходимо было снять с них бремя содержания жилья в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 07.03.1995 N 235 «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность».

При этом в месячный срок передающая и принимающая стороны должны были оформить необходимую техническую документацию и акты приема - передачи для предоставления их в Госстрой и Минфин РФ с целью получения федеральных средств на содержание переданных объектов.

На часть домов необходимые документы были оформлены, средства на их содержание из федерального бюджета получены, однако указанные жилые дома не были отремонтированы. Так, по данным министерства финансов Калужской области, с 2001 года до 1 января 2007 года в бюджет Калужской области на содержание переданных в муниципальную собственность объектов ЖКХ из федерального бюджета передано 1 млрд. 295,4 млн. рублей, из которых муниципальному образованию «Город Калуга», жилищный фонд которого составляет треть жилищного фонда области, было передано только 34,2 млн. руб., или 2,6%.

На часть домов документы оформлены не были. Дома были приняты в муниципальную собственность без составления этих документов, а, следовательно, и без получения федеральных средств на их ремонт. Таким образом, в г. Калуга были подписаны приёмо-сдаточные акты на жилые дома и инфраструктуру от заводов «Калугапутьмаш», «Радиоламповый», «Тайфун», «Калугаприбор», «906 Арсенал» и других. Сейчас эти дома приходится ремонтировать за счёт городского бюджета и средств граждан. И это первое нарушение жилищных прав граждан, проживающих в домах, переданных предприятиями в муниципальную собственность.

Лимитированная невысокая квартирная плата за наем жилых помещений как норма-принцип ст. 44 Конституции СССР вела к ограничению средств, выделяемых из бюджета, и средств предприятий на содержание жилищного фонда и его капитальный ремонт, что непосредственно отражалось на состоянии его эксплуатации, сохранности и реконструкции. «Недоремонт» и недофинансирование накапливались годами. Росла отчужденность нанимателей к нанятому имуществу.

Национальная система удовлетворения жилищных потребностей общества была нацелена на освобождение граждан от затрат на приобретение жилого помещения и его содержание, повышение благоустройства дома, перекладывание необходимых расходов на субъекты собственности, и прежде всего государство. Но в таких масштабах государство не справлялось с поставленными перед ним целями и задачами.

Еще в 1996 году в «Основных направлениях нового этапа реализации Государственной целевой программы «Жилище», утвержденных Указом Президента Российской Федерации 29 марта 1996 г. N 431, и в Постановлении Правительства Российской Федерации «Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг» от 18 июня 1996 г. N 707 в рамках очередного этапа реформы системы оплаты жилья и коммунальных услуг была предусмотрена новая структура платежей населения, которая включала: первый платеж - за содержание и ремонт (включая капитальный ремонт) мест общего пользования в жилых зданиях, второй платеж - за коммунальные услуги.

Таким образом, осуществлялся переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг, который должен был обеспечить к 2003 году уровень платежей граждан в размере полного возмещения затрат на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги в соответствии с Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, представленной Правительством РФ, проработанной с органами государственной власти субъектов РФ, одобренной Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г.

Срок реализации Концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации завершен в 2003 году. Внутренние сроки проводимых этапов нарушались. Известно, что переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг Законом об основах федеральной жилищной политики (1992 г.) первоначально планировался в течение 5 лет, потом был увеличен до 10 лет и, наконец, до 15 лет (ст. 15). Максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе на последнем этапе (2001 - 2003 гг.) должна составлять в 2002 г. - 23% и 2003 г. - 25%. Однако в

процессе осуществления реформы Правительство РФ остановилось на цифре 2001 г. - 22%.

В итоге основные задачи реформы жилищно-коммунального хозяйства остались невыполненными. Структура собственности жилищного фонда принципиально изменилась, а структура его технического обслуживания осталась прежней. Коренных изменений не произошло: сохранилась монополия неконкурентоспособных государственных и муниципальных унитарных предприятий, были нарушены сроки производства капитального ремонта жилых домов, вырос непригодный к постоянному проживанию жилищный фонд, содержание которого дороже обычного.

В Калужской области в соответствии с Федеральной программой «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 10 апреля 1998 года № 333 была утверждена программа «Реформа жилищно-коммунального хозяйства на территории Калужской области».

Среди важнейших целей, поставленных в областной программе, были: создание условий проживания, отвечающих стандартам качества; снижение расходов на эксплуатацию и ремонт жилищного фонда; постепенный переход от бюджетного дотирования ЖКХ к оплате расходов жилищно-коммунальных предприятий населением. Ни одна из указанных целей, кроме постепенного перекладывания расходов на плечи населения, также не была достигнута.

Следующий шагом в направлении реформирования ЖКХ, сделанный в Калужской области стало принятие Постановления Правительства Калужской области от 15 июня 2004 года № 181 «О концепции реформирования жилищно-коммунального комплекса Калужской области». По состоянию на начало 2004 года в Калужской области общий объем жилищного фонда, непригодного для постоянного проживания, составлял около 1000 домов общей площадью около 270 тыс. кв. метров, в которых проживало приблизительно 15 тыс. человек. Таким образом, 13% всего жилищного фонда уже в 2004 году нуждались в неотложном капитальном ремонте и около 10% - в реконструкции.

Кроме того, значительную долю жилищного фонда Калужской области составляли жилые дома, построенные в 1960-1970 годах (жилые дома первых массовых серий), а также дома довоенной постройки, проблема с аварийностью которых уже к 2007-2009 года стала носить критический характер.

Отличительной чертой Концепции являлось введение понятия «бюджет ЖКХ». На практике «бюджетирование ЖКХ» свелось к принятию ежегодных постановлений Правительства Калужской области, которыми одобрялись

планируемые муниципальными бюджетами расходы по статьям ЖКХ. Ни к какой «лучшей координации» хозяйственной деятельности, к «повышению управляемости и адаптивности предприятия к изменениям во внутренней (оргструктура, ресурсы, потенциал предприятия) и внешней (рыночная конъюнктура) среде», к «снижению возможности злоупотреблений и ошибок в управлении», как это декларировалось в Концепции, такое «бюджетирование» не привело и не могло привести. Как правило, цифровые показатели расходов на ЖКХ были вдвое меньше установленных федеральными стандартами стоимости капитального ремонта жилья для Калужской области. Таким образом и образовался «недоремонт» жилья и коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях.

Особую актуальность этот вопрос приобрел в связи с принятием Жилищного кодекса РФ, вступившего в законную силу с 1 марта 2005 г.

С 2005 г. государство освободило себя от обязанностей по производству капитального ремонта в домах, помещения которых приватизированы, не позаботившись реструктуризировать свой долг в связи с недоремонтом фонда публичных форм собственности. Средства на капитальный ремонт многоквартирных домов хоть и взимались с проживающих, но их судьба была неизвестна для плательщиков. В 2007 г. государство как бы вернулось к своей задолженности, образовав под эгидой Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, действующего в течение определенного периода, новый дополнительный источник финансирования адресных программ по проведению капитального ремонта и реконструкции многоквартирных домов.

Сложности обусловлены прежде всего фактическим недостатком собственных средств у населения на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, нежеланием собственников помещений образовывать товарищества собственников жилья, участвовать в выборе управляющей организации, а также наличием на рынке недвижимости небольшого числа предложений коммерческих организаций, выполняющих работы по текущему и санитарному обслуживанию жилищного фонда.

В отличие от ранее действовавшего Федерального закона «Об основах федеральной жилищной политики» Жилищный Кодекс РФ ввёл плату за наём жилого помещения и возложил обязанность капитального ремонта общего имущества дома на собственников помещений.

Новеллой Кодекса является то, что он определяет пределы действия жилищного законодательства во времени: согласно ст. 6 ЖК РФ акты жилищного законодательства не имеют обратной силы, они регулируют лишь те правоотношения, которые возникли после введения в действие данного акта.



Из этого следует, что весь «недоремонт», накопленный государством и органами местного самоуправления до 01 марта 2005 года, даты введения в действие Кодекса, должен быть устранён за счёт соответствующих бюджетов.

Очень принципиальной является также ст. 16 действующего Закона РФ «О приватизации жилищного фонда», которая допускает приватизацию жилых помещений в аварийных домах и домах, требующих капитального ремонта, при этом обязанность производства такого ремонта сохраняется за бывшим наймодателем жилья.

Из данной нормы следует, что обязанность по производству капитального ремонта жилых помещений многоквартирного дома, возникшая у бывшего наймодателя (органа государственной власти или органа местного самоуправления) и не исполненная им на момент приватизации гражданином занимаемого в этом доме жилого помещения, сохраняется до исполнения обязательства.

В соответствии со ст. 158 ЖК РФ собственник помещения в многоквартирном доме обязан нести расходы на содержание принадлежащего ему помещения, а также участвовать в расходах на содержание общего имущества в многоквартирном доме соразмерно своей доле в праве общей собственности на это имущество путем внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения.

Норма, возлагающая на собственника обязанность по содержанию принадлежащего ему имущества, содержится также в ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Исходя из системного толкования ст. 16 вышеназванного Закона, ст. 158 ЖК РФ и ст. 210 ГК РФ после исполнения бывшим наймодателем обязательства по капитальному ремонту жилых помещений, а также общего имущества в многоквартирном доме, обязанность по производству последующих капитальных ремонтов лежит на собственниках жилых помещений, в том числе на гражданах, приватизировавших жилые помещения (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за I квартал 2007 года).

В целях определения размера межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации ежегодно устанавливает стандарт стоимости капитального ремонта жилья по субъектам Федерации. Средства, рассчитанные согласно этому стандарту, учитываются в фонде финансовой поддержки субъекта Федерации, следовательно, являются реальными деньгами. К 2014 году федеральный стандарт для Калужской области достиг 6,2 руб. на кв. м общей площади жилья в месяц. Значительно

увеличились и доходы консолидированного бюджета области. С 2002 года в Калужской области введена 100-процентная плата за жильё и коммунальные услуги. С выходом ЖК РФ введена плата граждан-собственников помещений за капитальный ремонт и такая же плата нанимателей помещений за наём помещений. Однако исполнительная власть не выделяла достаточное количество средств на ликвидацию «недоремонта».

Хроническое недофинансирование капитального ремонта жилья, непринятие мер по ликвидации «недоремонта» является вторым грубым нарушением жилищных прав граждан. Решить жилищную проблему был призван приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жильё - гражданам России». Основным механизмом реализации проекта стала Федеральная целевая программа «Жилище на 2002 - 2010 годы», которая была срочно доработана под задачи нацпроекта на 2006 - 2010 годы.

Во исполнение федеральной программы в Калужской области была разработана областная целевая программа «Доступное жильё в Калужской области» на 2006-2010 годы, которая из-за недостатка средств с самого начала была обречена на невыполнение.

В программе указывалось, что острота проблемы, связанной с наличием ветхого и аварийного жилищного фонда в Калужской области, не снижается. На начало 2005 года объём ветхого и аварийного жилья составил 1528,9 тыс. кв. метров, или 6,6% от общего объёма жилищного фонда области. Около 30% всего жилищного фонда нуждалось в ремонте или реконструкции, а в сельских районах более 60% домов не имели инженерного обеспечения.

Состав жилищного фонда Калужской области характеризовался также наличием жилых многоквартирных домов, построенных в дореволюционный период, одноэтажных домов щитового типа, выведенных из состава жилищного фонда, но продолжающих до сих пор служить гражданам жильём, одно- и двухэтажных шлакоблочных домов, а также пятиэтажных домов «сталинского» типа постройки 30-50-х годов, домов первых массовых серий индустриального домостроения 60-70-х годов, включая крупнопанельные дома серии 1-335, пяти- и девятиэтажных домов последующих массовых серий, современных многоэтажных домов.

Согласно данным ОЦП «Доступное жильё в Калужской области» на 2006-2010 годы большинство домов первых массовых серий сосредоточено в г. Калуге (776,3 тыс. кв. метров), г. Обнинске (556,1 тыс. кв. метров), г. Малоярославце (332,8 тыс. кв. метров) и г. Людинове (233,6 тыс. кв. метров).

Значительная часть населения имела недостаточную платежеспособность, что не позволяло только за счет собственных средств

улучшить жилищные условия 60% населения области, проживающим в жилье, которое не удовлетворяло потребительским характеристикам.

Как следует из самого названия программы («Доступное жильё»), одной из её главных целей является обеспечение доступности жилья. Для этого необходим опережающий рост средней заработной платы по отношению к темпам роста цены жилья. Однако всё идёт наоборот: темпы роста стоимости жилья опережают темпы роста средней заработной платы - жильё становится ещё более недоступным.

Другой важнейшей целью программы являлось снижение физического износа коммунальных энергетических сетей с 70-75% до 50-55 % за счёт их модернизации.

Уровень износа объектов коммунальной инфраструктуры составлял к 2006 году в среднем 60 %. В целом по Калужской области (по состоянию на 1 января 2006 г.) износ котельных составлял 67%, сетей водопровода - 51%, сетей канализации - 56%, тепловых сетей - 68%, электрических сетей - 69%, водопроводных насосных станций - 63%, канализационных насосных станций - 35%, очистных сооружений водопровода - 54%, очистных сооружений канализации - 50%, трансформаторных подстанций - 70%.

Отмечалось повсеместное несоответствие фактического объема инвестиций в модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры минимальным потребностям в них. Планово-предупредительный ремонт сетей и оборудования систем водоснабжения, коммунальной энергетики практически полностью уступил место аварийно-восстановительным работам.

Общая потребность в средствах на полное восстановление и модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры составляла порядка 150 млрд. рублей. Такой объем средств не мог быть обеспечен только за счет бюджетных инвестиций.

Кроме модернизации изношенных сетей необходимо иметь в виду ещё 2 обстоятельства, приводящие к нарушениям прав граждан на жилище и на благоприятную окружающую среду:

1) во многих муниципальных образованиях, в том числе и в Калуге, весьма значителен частный сектор неканализованных жилых домов (неканализованные стоки через выгребные ямы и ливнёвую канализацию идут в реку);

2) строительство новых домов на территории существующей застройки требует увеличения мощности существующих сетей.

В продолжение реализации национального проекта «Доступное и комфортное жильё - гражданам России» и федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 - 2015 годы на территории Калужской области действовала долгосрочная целевая программа «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Калужской области» на 2011 - 2015 годы, утвержденная постановлением Правительства Калужской области от 22.04.2011 N 226. Однако в ней были заложены средства только на мероприятия по переселению граждан из аварийного жилищного фонда и реконструкцию и модернизацию жилых домов первых массовых серий на территории Калужской области.

Сразу после выхода национального проекта «Комфортное и доступное жильё гражданам России» депутатами Законодательного Собрания Калужской области был поставлен вопрос о необходимости разработки подпрограммы «Капитальный ремонт и реконструкция (модернизация) жилищного фонда», поскольку никакое строительство нового жилья не сможет компенсировать начинающийся лавинообразный выход жилья из состава, пригодного для проживания.

По этому вопросу Законодательное Собрание Калужской области принимало обращения к Правительству и Государственной Думе РФ, в адрес Президента РФ.

С августа 2007 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2007 г. N 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Он предусматривает порядок предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

Лимит для соответствующего субъекта Российской Федерации рассчитывается как произведение общего объема средств Фонда в размере 240 млрд. руб. и частного от деления общей площади жилищного фонда такого субъекта Российской Федерации, по данным статистической отчетности на 1 января 2007 г., на общую площадь жилищного фонда Российской Федерации, но не может быть более 8 млрд. руб. и менее 500 млн. руб.

При этом по общему правилу 60% установленного лимита предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда для каждого субъекта Российской Федерации направляется на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, 40% - на переселение граждан из аварийного жилищного фонда (ч. 1 ст. 17 Федерального закона N 185-ФЗ).

Начиная с 2008 года, на проведение капитального ремонта многоквартирных домов Калужской областью было получено 1,58 млрд. рублей, что не позволило выполнить капитальный ремонт в полном объеме. Утвержденные для Калужской области на 2014 год величина доли и объем лимита составляют соответственно 64,96% и 57,936 млн. руб.

Согласно Постановлению Правительства Калужской области от 31.12.2013 N 772 «Об утверждении государственной программы Калужской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами населения Калужской области» в 2012 году в Калужской области продолжалась реализация региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, финансируемых с участием средств Фонда ЖКХ. На указанные цели из Фонда ЖКХ было получено свыше 170,1 млн. рублей, при этом общий объем средств, направленных на реализацию программ, составил свыше 283,6 млн. рублей. За счет выделенных средств проведен капитальный ремонт только в 180 многоквартирных домах, расположенных на территории 15 муниципальных образований области, общей площадью свыше 351,3 тыс. кв. метров.

Получение этих средств обставлено условиями, выполнение которых от граждан не зависит. К примеру, установлены минимальные доли частных управляющих компаний в числе общего количества компаний, то же относится к коммунальным предприятиям. Условиями получения средств из Фонда установлены ликвидация перекрестного субсидирования, что непременно вызовет дополнительный рост стоимости коммунальных услуг, ликвидация дотирования коммунальных предприятий, что также вызовет увеличение платежей за коммунальные услуги. Одним из условий выдвинуто также требование роста числа ТСЖ.

Кроме того, для многоквартирных домов, не попавших в адресную программу по проведению капитального ремонта согласно вышеназванному Федеральному закону, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями предоставляются соответствующие субсидии.

Однако всех этих мер оказалось недостаточно, и, как следствие, отсутствие должного регулирования отношений по капитальному ремонту многоквартирных домов стало настолько масштабной проблемой, что ее можно назвать одной из основных практически для всех регионов России.

В настоящее время для разрешения создавшейся ситуации формируется новая система финансирования капитального ремонта многоквартирных домов посредством основания соответствующих фондов.

В 2014 г. собственники квартир будут уплачивать обязательный взнос на капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома,

минимальный размер которого определяется субъектами Российской Федерации и устанавливается в рублях с одного квадратного метра на единицу общей площади помещения в многоквартирном доме, принадлежащего собственнику.

По мнению реформаторов, создается механизм некой «системы коллективного инвестирования», когда собственники квартир при поддержке государства будут совместно проводить капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах.

Будет ли формирование фондов капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах при участии государства способствовать развитию рынка жилищно-коммунального хозяйства? Сторонники реформы полагают, что в идеале такая организация рынка должна привести к более строгому контролю над проведением капитального ремонта. По мнению противников, это противоречит Гражданскому кодексу РФ и Конституции РФ. Как было отмечено выше, собственник несет бремя содержания своего имущества, но не чужого. В соответствии с Жилищный кодексом РФ разрешается использование собранных средств с одного дома на капитальный ремонт другого согласно утвержденному графику. Кроме того, угрозой для новой системы финансирования проведения капитального ремонта многоквартирных домов является вероятность появления финансовой пирамиды.

Более того, в соответствии со ст. 165 ЖК РФ взнос на капремонт является обязательным платежом и за просрочку платежа предусматриваются пени 1/300 от ставки рефинансирования Центрального банка РФ. Решение собственников об отказе от уплаты будет являться незаконным. Деньги с неплательщиков могут взиматься и в судебном порядке.

В целях планирования и организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах в каждом субъекте Российской Федерации должны быть подготовлены и утверждены соответствующие региональные программы, которые формируются на долгосрочный период (на срок от 20 до 30 лет) с указанием очередности и сроков проведения капитального ремонта всех многоквартирных домов, находящихся на территории субъекта РФ, вне зависимости от того, какой способ формирования фонда капитального ремонта выбран собственниками помещений в многоквартирном доме, вне зависимости от формы собственности помещений в таких домах и вне зависимости от того, требуется ли проведение капитального ремонта на момент формирования программы, за исключением домов, признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции.

В Региональную программу капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калужской области, на 2014-2043 годы, были включены все многоквартирные дома, подлежащие капитальному ремонту на дату приватизации первого жилого помещения, в том числе дома, капитальный ремонт которых должен быть проведен за счет средств местных бюджетов в рамках исполнения соответствующих судебных решений.

Однако пока в соответствии с данной программой капитальный ремонт общего имущества в таких домах будет производиться за счет взносов на капитальный ремонт общего имущества собственников помещений! Таким образом, на сегодняшний день данная Региональная программа не содержит перечень многоквартирных домов, подлежащих капитальному ремонту, которым планируется предоставление финансовой поддержки за счет средств бюджета Калужской области и (или) местных бюджетов на проведение капитального ремонта. И это понуждение собственников жилых помещений к его производству в нарушение ст. 6 ЖК РФ и ст. 16 Закона «О приватизации жилищного фонда» - третье и самое грубое нарушение жилищных прав граждан.

## **II. РЕАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА ПРОВЕДЕНИЕ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ**

Граждане, имеющие право на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, в которых они проживают, систематически сталкиваются с нарушением своих жилищных прав со стороны органов местного самоуправления Калужской области.

Последние отказывают гражданам в проведении капитального ремонта, ссылаясь на отсутствие денежных средств на эти цели, на статью 158 ЖК РФ, статью 210 Гражданского кодекса РФ, которые обязывают собственников нести бремя содержания принадлежащего ему жилого помещения и участвовать в расходах на содержание общего имущества в многоквартирном доме соразмерно своей доле в праве общей собственности на это имущество путем внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения, взносов на капитальный ремонт.

В ежегодных докладах Уполномоченным постоянно указывается на нарушение органами местного самоуправления прав граждан на проведение капитального ремонта жилых помещений на территории Калужской области, которые в настоящее время носят системный характер, особенно в МО «Город Калуга».

Для большинства муниципальных образований Калужской области исполнить обязательства бывшего наймодателя в части проведения капитального ремонта многоквартирных домов из-за финансовых проблем крайне проблематично. Средства в муниципальных бюджетах на эти цели не предусматриваются.

При неисполнении обязательств бывшего наймодателя, функции которого в настоящее время исполняют администрации муниципальных образований, в части проведения капитального ремонта многоквартирных домов, граждане Калужской области обращаются в суд с целью понудить муниципалитеты к проведению капитального ремонта.

На основании ст.16 Закона РФ от 04.07.1991 N 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» такие иски граждан судами удовлетворяются. Практика «принудительного» проведения муниципалитетами капитального ремонта домов через суд наиболее распространена в г. Калуге, что связано с большей правовой просвещенностью граждан и большим количеством многоквартирных домов, построенных более 30 лет назад и нуждающихся в капитальном ремонте.

Однако защита нарушенных прав не может быть признана действенной и эффективной, если судебный акт своевременно не исполняется.

### **Выводы:**

Граждане РФ, ставшие собственниками жилья в процессе приватизации государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на территории Российской Федерации, приняли жилые помещения от государства и муниципальных властей в изношенном состоянии при отсутствии денежных средств, накопленных на проведение капитального ремонта к 1 марта 2005 года. Сегодня с новых собственников, приватизировавших квартиры, власти требуют содержания давно нуждающегося в капитальном ремонте жилья, опираясь на ст. 158 ЖК РФ, ст. 210 Гражданского кодекса РФ.

Однако согласно ст. 16 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» за бывшим наймодателем (собственником жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда) сохраняется обязанность произвести капитальный ремонт дома, не исполненная им на момент приватизации гражданином занимаемого в этом доме жилого помещения.

Одной из острейших проблем муниципальных образований на территории Калужской области является то, что в течение длительного



времени ремонт жилищного фонда проводился в недостаточных объемах. Практически полностью было прекращено строительство муниципального жилья, были резко снижены объемы капитального ремонта жилищного фонда из-за отсутствия поддержки бюджетов вышестоящих уровней. Данная ситуация усугубляется тем, что на сегодняшний день техническое состояние жилищного фонда неоднородно, часть его имеет значительный физический износ, большая часть жилищного фонда требует проведения капитального ремонта.

Бесспорно, муниципалитеты пытаются решить вопрос осуществления капитального ремонта, но, не располагая достаточными средствами, оказываются в зависимости от федеральных дотаций, которые не только ограничены в размере, но и обусловлены невыполнимыми для многих муниципальных образований требованиями.

Таким образом, для решения первоочередной проблемы обеспечения комфортным жильем и создания безопасных и благоприятных условий проживания граждан необходимо сначала все многоквартирные дома, нуждающиеся в капитальном ремонте на момент приватизации жилых помещений, привести в нормативное надлежащее состояние при финансовой помощи федерального и регионального бюджетов, а потом передавать их гражданам в управление.

Только при выполнении данного условия, путём ежемесячных отчислений на капитальный ремонт в течение последующих 15-20 лет на счетах многоквартирных домов будет накоплено достаточное количество средств для проведения капитального ремонта за счет собственников жилья.

В целях обеспечения соблюдения прав граждан на проведение капитального ремонта многоквартирных домов органам местного самоуправления рекомендуется надлежащим образом и своевременно выполнять обязанность по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, возникших у бывших наймодателей (собственников жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда) и не исполненных ими на момент приватизации гражданами жилых помещений.

Для этого ежегодно в бюджетах муниципальных образований следует предусматривать денежные средства в достаточном количестве на:

- обеспечение выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов в соответствии со ст.16 Закона РФ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»;

- обеспечение выполнения работ по капитальному ремонту жилых помещений, входящих в состав муниципального жилищного фонда;

- обеспечение исполнения судебных актов по капитальному ремонту многоквартирных домов.

Перспективное планирование капитального ремонта жилищного фонда с учетом фактического состояния конструктивных элементов многоквартирных домов должно осуществляться на уровне региона, муниципалитета в целевых программах системно. Причем идти опережающими вынесению судебных решений темпами и отражать реальные финансовые задачи муниципалитетов по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, обеспечивая незамедлительное проведение капитального ремонта во всех домах, имеющих такую необходимость.

В основу следует заложить принцип комплексной реконструкции микрорайонов: капитальный ремонт, увеличение этажности застройки, сооружение дополнительных подъездов, реновация непригодных для проживания домов, реконструкция наружных сетей, дорог, проездов, размещение школ, магазинов, учреждений здравоохранения и т.д.

При превышении потребности муниципальных образований в финансировании работ по капитальному ремонту многоквартирных домов бюджетных возможностей муниципальных образований и невозможности исполнить данные обязательства в добровольном порядке необходимо обращаться на региональный и федеральный уровни для увеличения объемов бюджетного финансирования капитального ремонта многоквартирных.

Переход к развитию инициатив собственников жилья, заинтересованных в эффективной модернизации многоквартирных домов, к созданию условий для осуществления права граждан на свободное владение, пользование и распоряжение своим жилищем, улучшения использования и сохранности жилищного фонда невозможен без устранения нарушений прав граждан на получение в собственность благоустроенного жилья, выполнения государством своих обязательств по проведению капитального ремонта.

### **III. ИСПОЛНЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ РЕШЕНИЙ СУДОВ О ПРОВЕДЕНИИ КАПИТАЛЬНОГО РЕМОНТА МНОГОКВАРТИРНЫХ ЖИЛЫХ ДОМОВ**

Право на доступ к правосудию было бы иллюзорным, если бы правовая система государства допускала, чтобы судебное решение, вступившее в законную силу, оставалось бы недействующим в отношении одной стороны.

*(Из Постановления Европейского Суда по правам человека от 7 мая 2002 года по делу Бурдов против России.)*

В Российской Федерации право на судебную защиту признается в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, которые согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью отечественной правовой системы.

Своевременное и надлежащее исполнение судебных актов является важной составляющей права на справедливое судебное разбирательство, закрепленное в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 6).

Право на судебную защиту предполагает, как неотъемлемый элемент, обязательность исполнения судебных решений. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что вступившие в законную силу акты федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации; неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом.

Следует отметить, что большая часть жалоб против Российской Федерации, поступающих в Европейский Суд по правам человека, касается именно длительного неисполнения решений судов. Удовлетворение таких жалоб негативно сказывается на международном имидже Российской Федерации, влечет дополнительные расходы федерального бюджета.

Согласно Федеральному закону от 02.10.2007 N 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» срок для добровольного исполнения

должником предъявленного к исполнению в службу судебных приставов исполнительного документа не может превышать пяти дней со дня возбуждения исполнительного производства (п. 12 ст. 30). В случае неисполнения должником (местной администрацией) решения о проведении капитального ремонта многоквартирных жилых домов исполнение производится в принудительном порядке, а для должника наступают следующие правовые последствия:

- взыскание исполнительского сбора в размере 50 000 рублей с должника-организации и в размере 5 000 рублей с должника-гражданина (ст. 112 Закона N 229-ФЗ) и установление нового срока для исполнения (ст. 105 Закона N 229-ФЗ).

- штраф, предусмотренный КоАП, - если должник не исполнил требования, содержащиеся в исполнительном документе, без уважительных причин во вновь установленный срок.

- взыскание расходов по совершению исполнительных действий (ч. 1 ст. 117 Закона N 229-ФЗ).

В соответствии со ст. 17.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения постановления о взыскании исполнительского сбора, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - от 10 000 до 20 000 рублей; на юридических лиц - от 30 000 до 50 000 рублей.

Неисполнение должником содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера в срок, вновь установленный судебным приставом-исполнителем после наложения административного штрафа, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц - от 15 000 до 20 000 рублей; на юридических лиц - от 50 000 до 70 000 рублей.

Кроме, административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об исполнительном производстве виновное лицо может быть подвергнуто уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В случае дальнейшего неисполнения решения судебный пристав-исполнитель выносит письменное предупреждение о привлечении к уголовной ответственности по ст. 315 УК РФ должностного лица, которое в силу своих служебных обязанностей должно исполнить исполнительный документ. Копии материалов исполнительного производства с

представлением о привлечении к уголовной ответственности передаются в органы дознания службы судебных приставов для проведения проверки в порядке ст. ст. 144, 145 УПК РФ и решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 315 УК РФ.

Причинами неисполнения судебных решений по проведению капитального ремонта многоквартирных домов являются отсутствие надлежащего бюджетного финансирования, недостатки судебных решений, неэффективность работы судебных приставов, неприменение ст. 315 УК РФ, других мер юридической ответственности (дисциплинарной, административной).

Должностное лицо редко привлекается к уголовной ответственности по ст. 315 УК РФ, несмотря на вынесение предупреждений о привлечении.

Это происходит по трем причинам:

1. Отсутствие злостности, по мнению правоохранительных органов, в действиях представителей власти.

В соответствии со ст. 315 Уголовного кодекса Российской Федерации преследуется злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения вступивших в законную силу решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению.

Злостное, т.е. упорное, демонстративное, неисполнение судебного акта предполагает уклонение лица от обязанности исполнить адресованный ему судебный акт или организовать его исполнение другими лицами. Соответствующее лицо, имея реальную возможность его исполнить, не делает этого, игнорируя направляемые ему судом или иными уполномоченными органами и должностными лицами (в частности, прокурором), специальные предписания о необходимости исполнения.

Если лицо принимало определенные меры по исполнению судебного решения, то неисполнение его надлежащим образом нельзя считать злостным.

Например, в МО «Город Калуга» в большинстве случаев не привлекали к уголовной ответственности руководителей Управления городского хозяйства г. Калуги в связи с тем, что они способствовали исполнению решений судов, направляя в управляющие организации запросы локальных сметных расчетов на проведение капитального ремонта многоквартирного дома, находящегося в их управлении. Их вину в том, что управляющие

организации не представляли такие расчеты годами, по причине незаконного возложения на них обязанностей по составлению локальных сметных расчетов, не учитывают.

2. Не совершение судебным приставом-исполнителем всех действий, необходимых для своевременного, полного и правильного исполнения исполнительных документов.

Как правило, сам судебный пристав-исполнитель не составляет рапорт о наличии признаков состава преступления, предусмотренного ст. 315 Уголовного кодекса Российской Федерации, который с копиями материалов исполнительного производства незамедлительно направляется начальнику отдела - старшему судебному приставу для проверки и принятия процессуального решения, хотя оперативное выявление и расследование таких преступлений, прежде всего, зависит от своевременных действий судебного пристава-исполнителя на стадии исполнительного производства и от организации его взаимодействия с дознавателем.

Обычно судебный пристав-исполнитель просто разъясняет взыскателю право направить заявление о привлечение руководителя муниципального органа власти к уголовной ответственности по ст. 315 УК РФ.

3. Частая смена руководящих должностных лиц, ответственных за неисполнение судебных решений.

Рассмотрим данные проблемы на **примере МО «Город Калуга».**

По данным Ведомственной целевой программы «Капитальный ремонт многоквартирных домов муниципального образования «Город Калуга», утвержденной Постановлением Городской Управы г. Калуги от 30.03.2012 № 76-п и утратившей силу в 2014 году, было констатировано, что общая потребность в финансировании работ по капитальному ремонту многоквартирных домов на территории г. Калуга к 2012 году составляет около 10 млрд. рублей, что существенно превышает бюджетные возможности муниципального образования и не позволяет в ряде случаев исполнить данные обязательства в добровольном порядке.

Увеличение объемов бюджетного финансирования капитального ремонта многоквартирных домов в последние годы, а также участие муниципального образования «Город Калуга» в региональной адресной программе капитального ремонта многоквартирных домов в порядке реализации Федерального закона от 21.07.2007 N 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» создают положительный эффект, однако не могут обеспечить незамедлительное проведение капитального ремонта во всех домах, имеющих такую необходимость.

На основании статьи 16 Закона РФ от 04.07.1991 N 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» Калужским районным судом удовлетворяются иски граждан по обеспечению выполнения капитального ремонта многоквартирных домов за счет бюджета муниципального образования «Город Калуга» в сроки, указанные судом.

Управлением городского хозяйства города Калуги в 2010 году было исполнено только 10 судебных решений о проведении капитального ремонта многоквартирных домов, в 2011-12, в 2012 году- 35, в 2013 – 22.

На правоотношения, возникшие с 1 января 2014 года, распространяется Постановление Городской Управы г. Калуги от 13.12.2013 N 410-п «Об утверждении муниципальной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами населения муниципального образования «Город Калуга».

Задачами данной МП являются в том числе, обеспечение выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных домов в соответствии со ст. 16 Закона РФ от 04.07.1991 N 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации»; обеспечение выполнения работ по капитальному ремонту жилых помещений, входящих в состав муниципального жилищного фонда; обеспечение исполнения судебных актов по капитальному ремонту многоквартирных домов.

По результатам реализации муниципальной программы к 2020 году планируется провести ремонт общего имущества в 422 многоквартирных жилых домах во исполнение судебных актов на общую сумму 1,490 млрд. рублей.

В результате исполнения мероприятий подпрограммы предполагается устранить негативные последствия, связанные с наличием значительного числа судебных решений, сроки исполнения которых нарушены, минимизировать расходы, связанные с привлечением к административной ответственности за нарушение сроков исполнения судебных решений, осуществить капитальный ремонт многоквартирных домов.

Финансирование мероприятий по капитальному ремонту общего имущества многоквартирных жилых домов по исполнению решений Калужского районного суда Калужской области планируется осуществлять посредством размещения муниципального заказа и заключения муниципального контракта, а также посредством

При копировании материалов ссылка на сайт обязательна.