

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Председателю
постоянной комиссии по
жилищно-коммунальному
хозяйству и топливно-
энергетическому комплексу

М.В. Коломыщеву

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Тел. (812) 274-85-18

Факс (812) 274-85-39

06.06.17 № 2837-1/17-22-03

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменения в статью 11 областного закона «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области»

Вносят депутаты Н.О. Коваль, В.С. Петров

(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменения в статью 11 областного закона «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Законопроектом предлагается дополнить перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых финансируется за счет средств фонда капитального ремонта, сформированного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, работами по наружной установке пандусов, аппарелей к входным группам.

Обращаем внимание на то, что ранее в Законодательное собрание Ленинградской области депутатом С.С. Караваевым внесен законопроект «О внесении изменений в статью № 11 областного закона от 29.11.2013 года № 82-оз «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области» (вх. № 2528-1/17-22-0 от 16.05.2017), направленный на урегулирование аналогичных вопросов и предусматривающий дополнение перечня услуг и (или) работ по

капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых финансируется за счет средств фонда капитального ремонта, работами по проектировке и установке пандусов на лестницах в подъездах и крыльцах многоквартирного дома.

В связи с этим указанный законопроект депутата С.С. Караваева и рассматриваемый законопроект являются альтернативными.

Согласно статье 45 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области альтернативный проект областного закона подготавливается и рассматривается Законодательным собранием в первом чтении одновременно с проектом областного закона, внесенным в Законодательное собрание ранее.

Учитывая изложенное, законопроект депутата С.С. Караваева и рассматриваемый законопроект должны рассматриваться в первом чтении одновременно.

Следует отметить, что основные замечания, высказанные правовым управлением по отношению к законопроекту, внесенному депутатом С.С. Караваевым, совпадают со следующими замечаниями правового характера, которые имеются к законопроекту.

1. В соответствии с частью 1 статьи 166 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) **перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме** (далее – капитальный ремонт), оказание и (или) выполнение которых финансируются за счет средств фонда капитального ремонта, сформированного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт (далее – перечень услуг и работ), **включает** в себя ремонт внутридомовых инженерных систем электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения; ремонт или замену лифтового оборудования, признанного непригодным для эксплуатации, ремонт лифтовых шахт; ремонт крыши; ремонт подвальных помещений, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме; ремонт фасада; ремонт фундамента многоквартирного дома.

Нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации данный обязательный **перечень** услуг и работ **может быть дополнен** услугами и (или) работами по утеплению фасада, переустройству неветилируемой крыши на вентилируемую крышу, устройству выходов на кровлю, установке коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг, и узлов управления и регулирования потребления этих ресурсов (тепловой энергии, горячей и холодной воды, электрической энергии, газа) и **другими видами услуг и (или) работ** (часть 2 статьи 166 ЖК РФ).

Областным законом от 29.11.2013 № 82-оз «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской области» (часть 1 статьи 11) в перечень услуг и работ, оказываемых и

выполняемых на территории Ленинградской области за счет средств фонда капитального ремонта, включены работы и услуги из указанных обязательного и дополнительного перечней, а также другие виды услуг и работ (например, работы и услуги по разработке ведомостей объемов работ, по предпроектной подготовке, по осуществлению строительного контроля и др.).

Таким образом, рассматриваемый вопрос о дополнении перечня услуг и работ, установленного в части 1 статьи 11 указанного областного закона, относится к вопросу целесообразности.

Однако предлагаемый в статье 1 законопроекта дополнительный вид работ (по наружной установке пандусов, аппарелей к входным группам) по содержанию и редакционно не соответствуют некоторым положениям федерального и областного законодательства.

В соответствии с пунктом 5¹ статьи 2 ЖК РФ с 1 января 2016 года обязанность обеспечения инвалидов условиями для **беспрепятственного доступа к общему имуществу** в многоквартирных домах, возложена на органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Аналогичная норма содержится в пункте 1 статьи 15 Федерального закона 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», согласно которому федеральные органы государственной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации обязаны обеспечивать условия для **беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, включая те, в которых расположены физкультурно-спортивные организации, организации культуры и другие организации).**

При этом такая обязанность возложена на указанные органы с 1 июля 2016 года в отношении вновь вводимых в эксплуатацию или прошедших реконструкцию, модернизацию объектов и средств и одновременно в отношении всех иных объектов установлен переходный период, в течение которого федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления утверждают и реализуют мероприятия по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг в порядке и сроках, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2015 года № 599 (части 3 и 4 статьи 26 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов»).

Согласно Правилам разработки федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления мероприятий по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и

услуг в установленных сферах деятельности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2015 № 599 (пункты 1 и 2), федеральные органы исполнительной власти, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местные администрации должны утвердить план мероприятий («дорожную карту») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и услуг, предусматривающий сроки их реализации и ответственных исполнителей.

В соответствии с указанным планом мероприятий на федеральном, региональном либо муниципальном уровне создаются соответствующие комиссии (в зависимости от вида жилищного фонда, в состав которого входит многоквартирный дом), которые проводят обследования жилых помещений инвалидов и общего имущества в многоквартирных домах, в которых проживают инвалиды (пункт 6 Правил обеспечения условий доступности для инвалидов жилых помещений и общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 09.07.2016 № 649 (далее – Правила).

Результатом проведения такого обследования является выявление комиссией наличия или отсутствия технической возможности для приспособления жилого помещения инвалида и (или) общего имущества в многоквартирном доме с учетом потребностей инвалида и обеспечения условий их доступности для инвалида, в зависимости от которого принимается заключение о возможности указанного приспособления или заключение об отсутствии такой возможности (пункт 18 Правил).

Из положений Правил также следует, что:

1) к устройствам, необходимым для обеспечения доступности жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме для инвалида (далее – устройства для инвалидов), Правилами предусмотрены, в том числе пандусы на неровных покрытиях или на ступенях лестницы, пандус крыльца или уклоны покрытия, поручни на лестницах, предупредительные тактильные полосы перед открытой лестницей (пункты 23-27, 31 Правил);

2) установка устройств для инвалидов требуется не во всех многоквартирных домах (подпункт «г» пункта 12 Правил);

3) техническая возможность для установки устройств для инвалидов имеется не во всех многоквартирных домах (подпункт «д» пункта 12 Правил);

4) требование об установке устройств для инвалидов в общем имуществе является не обязательным для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и финансирование таких мероприятий **может осуществляться** за счет средств бюджетов указанных публичных образований в соответствии с государственными и муниципальными программами (подпункт «б» пункта 14 Правил);

5) в случае отсутствия возможности установки устройств для инвалида его жилое помещение признается непригодным для проживания (пункт 21

Правил и пункт 54 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47).

Из анализа изложенных позиций следует, что Правительство Российской Федерации **не считает обязательным** проведение работ по установке устройств для инвалидов (к которым относятся не только пандусы) **в общем имуществе** и в этой связи предусматривается **возможность финансирования** субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями таких работ.

Кроме того, отмечаем, что в перечень субъектов, на которые возложена обязанность обеспечения доступа инвалидов к жилым помещениям и общему имуществу в многоквартирных домах, действующим федеральным законодательством собственники помещений в многоквартирных домах не включены.

Учитывая изложенное, можно сделать выводы о том, что включение работ по осуществлению наружной установки пандусов, аппарелей к входным группам для инвалидов в многоквартирных домах в перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых финансируется за счет средств фонда капитального ремонта (то есть за счет средств собственников помещений) приведет к нарушению:

действующего федерального законодательства (пункт 5¹ статьи 2 ЖК РФ, пункт 1 статьи 15 Федерального закона 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»);

прав граждан, в многоквартирных домах которых отсутствует необходимость (в том числе, в новых многоквартирных домах, в которых установлены устройства для инвалидов, либо в которых отсутствуют инвалиды) и (или) возможность установки таких устройств для инвалидов, поскольку в случае принятия законопроекта они наравне с другими собственниками должны будут уплачивать более высокий размер взноса на капитальный ремонт, который потребуется для осуществления предлагаемых в законопроекте работ.

Также отмечаем, что предлагаемая в законопроекте установка пандусов, аппарелей к входным группам для инвалидов в многоквартирных домах за счет средств фонда капитального ремонта, сформированного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, фактически означает осуществление публичной обязанности за счет средств граждан, в том числе проживающих в многоквартирных домах, в которых отсутствует такая необходимость и возможность.

В этой связи, представляется, высокой степень вероятности оспаривания областного закона от 29.11.2013 № 82-оз «Об отдельных вопросах организации и проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Ленинградской

области» в случае внесения в него изменений, предлагаемых рассматриваемым законопроектом.

Следует также отметить, что вопрос об определении субъекта проведения работ по установке устройств для инвалидов в общем имуществе также являлся неоднократно предметом рассмотрения в судебном порядке.

В частности, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации финансирование указанных работ должно осуществляться **собственниками зданий и сооружений**; соответственно, применительно к зданиям и сооружениям, находящимся в муниципальной собственности, данная публичная обязанность возлагается на муниципальные образования и осуществляется за счет средств местных бюджетов с возможностью оказания им Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации финансовой помощи целевого характера (Определение от 13.05.2010 № 689-О-О).

При этом судебная практика по рассматриваемому вопросу сложилась неоднозначная.

В некоторых случаях суды делают выводы о том, что устройства для инвалидов в многоквартирных домах должна устанавливать **местная администрация** (решение Ачинского городского суда Красноярского края от 23.06.2015 по делу № 2-2897/2015, апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 20.06.2013 по делу № 33-8549/2013), в других случаях - **управляющие организации** либо на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме либо без принятия такого решения (решение Миасского городского суда от 02.09.2015 по делу № 2-3405/2015, постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.12.2012 по делу № А72-6814/2012, апелляционное определение Ростовского областного суда от 09.11.2015 по делу № 33-17320/2015, апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 30.08.2016 № 33-15486/2016).

Поскольку с 1 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» (пункт 1 статьи 17), которым обязанности по обеспечению инвалидов условиями для беспрепятственного доступа к общему имуществу в многоквартирных домах отнесены к обязанностям органов государственной власти и органов местного самоуправления, судебная практика впоследствии может измениться.

Кроме того, при рассмотрении таких дел судом исследуется техническая возможность установки необходимых инвалиду устройств, при отсутствии которой судебная инстанция отказывает в удовлетворении требований инвалидов в их установке (апелляционное определение Московского областного суда от 03.06.2015 по делу № 33-11633/2-15, определение Верховного суда Российской Федерации от 26.10.2012 № 78-КГ12-17).

Рассматриваемый вопрос о том, кто должен осуществлять установку устройств для инвалидов в общем имуществе ранее уже обсуждался в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации при рассмотрении законопроекта № 480719-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов», внесенный Правительством Российской Федерации.

Так, Правительство Российской Федерации в рамках указанного законопроекта предлагало возложить обязанность по обеспечению доступности инвалидов не только на органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и на товарищества собственников жилья.

Комитет Государственной Думы по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству не поддержал данное предложение и указал в своем заключении от 15.05.2014 № 125(4.1) на вышеуказанный законопроект, что считает необоснованным устанавливать такую обязанность в зависимости от способа управления многоквартирным домом, а также в отношении граждан и юридических лиц, поскольку создание условий для инвалидов является государственной функцией.

В настоящее время в Государственной Думе обсуждается также вопрос о возможности дополнения перечня услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, работами по обеспечению беспрепятственного доступа к общему имуществу для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями, в рамках рассмотрения проекта федерального закона № 943037-6 «О внесении изменения в статью 166 Жилищного кодекса Российской Федерации».

При этом Правительство Российской Федерации указанный проект федерального закона не поддерживает, указывая, что **использование средств фонда капитального ремонта, сформированного исходя из вносимого гражданами минимального размера взноса на капитальный ремонт, на указанные цели не предусмотрено**; однако считает обоснованным оборудование многоквартирных домов пандусами в рамках перечня работ по капитальному ремонту (заключение от 30.12.2016 № 10309п-П9).

Учитывая изложенное, представляется целесообразным дождаться решения федерального законодателя по законопроекту № 943037-6 «О внесении изменения в статью 166 Жилищного кодекса Российской Федерации».

2. Кроме того, к тексту законопроекта имеются замечания правового характера.

Так, требования к доступности жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме для инвалида содержат требования к территории, примыкающей к многоквартирному дому, участку дорожного покрытия перед крыльцом многоквартирного дома (далее – крыльцо), крыльцу, лестнице крыльца, пандусу крыльца, навесу крыльца, двери для входа в

многоквартирный дом, тамбуру и внеквартирным коридорам в таком доме (Раздел III Правил).

Учитывая содержание данных требований, не представляется возможным определить, на исполнение каких из перечисленных требований направлена предлагаемая в законопроекте наружная установка пандусов, аппарелей к входным группам.

Также представляется, что при правоприменении могут возникнуть затруднения относительно определения того, что понимается под наружной установкой пандусов, аппарелей к входным группам.

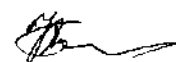
Поскольку в перечне общего имущества, установленном в части 1 статьи 36 ЖК РФ, не содержится упоминание о пандусах, аппаратах, входных группах, полагаем употребление в законопроекте указанных терминов при определении общего имущества представляет собой юридико-лингвистическую неопределенность, которая является коррупциогенным фактором согласно подпункту «в» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

Кроме того, отмечаем, что установка пандусов, аппарелей не относится к работам, производимым при текущем или капитальном ремонте жилищного фонда, примерный перечень которых изложен в приложениях № 7 и № 8 к постановлению Госстроя России от 27.09.2003 № 170.

Исходя из изложенного, данные понятия требуют уточнения с учетом терминологии, применяемой в жилищном законодательстве.

Также **особо отмечаем**, что принятие законопроекта, дополняющего перечень услуг и работ, оказываемых и выполняемых на территории Ленинградской области за счет средств фонда капитального ремонта, повлечет за собой увеличение минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома (исходя из прилагаемого к законопроекту перечня областных законов и иных нормативных правовых актов, требующих отмены, изменения или дополнения в связи с принятием законопроекта), что, в свою очередь, может вызвать рост социального напряжения.

Заместитель начальника правового
управления –
начальник отдела правовой и
антикоррупционной экспертизы



Н.Б. Вовк