

**ОТЗЫВ**  
**Фонда «Институт экономики города»**  
**на проект Правил и норм содержания общего имущества**  
**в многоквартирном доме**

1. Вызывает определенные вопросы сам правовой статус рассматриваемых проектируемых Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда (далее — проект Правил и норм)<sup>1</sup>, а также область законодательства, к которой он относится (жилищное законодательство, законодательство о градостроительной деятельности, законодательство о техническом регулировании). В зависимости от ответа на такие вопросы проект может быть оценен по-разному.

С одной стороны, документ назван Правила и нормы, что в соответствии с требованиями пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009, и разъяснениями в пункте 3 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 года № 88, относит Правила и нормы к нормативным правовым актам.

Но с другой стороны, в рассматриваемом проекте Правил и норм есть признаки *нормативного акта технического регулирования*, который не является нормативным правовым актом. Если это так, то в проекте Правил и норм, как представляется, не учитываются требования законодательства о

---

<sup>1</sup> Заметим, что название документа в приложении к проекту приказа Минстроя России не совпадает с названием и текстом проекта приказа. Кроме того, применение термина «жилищный фонд» не вполне корректно, так как в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации жилищный фонд — это совокупность жилых помещений, а не общее имущество в многоквартирных домах.

техническом регулировании, которое распространяет свое действие на установление требований к эксплуатации, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Согласно статье 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), техническое регулирование – это «правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к ...продукции и связанным с требованиями к продукции процессам ...эксплуатации, ...а также в области применения на добровольной основе требований к ...выполнению работ или оказанию услуг...».

Согласно части 1 статьи 4 Федерального закона № 184-ФЗ «законодательство Российской Федерации о техническом регулировании состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации». Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает следующим образом полномочия федеральных органов исполнительной власти: «федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты *только рекомендательного характера*» (часть 3 статьи 4). Исключение, согласно этой норме, составляют случаи технического регулирования в отношении оборонной продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются особые требования, указанные в статье 5 Федерального закона № 184-ФЗ, а также случаи принятия технического регламента нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в порядке, указанном статьей 9<sup>1</sup> Федерального закона № 184-ФЗ. Других исключений не установлено.

Согласно статье 2 Федерального закона № 184-ФЗ технический регламент может приниматься в виде ратифицированного международного

договора Российской Федерации, указа Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, а в указанных выше случаях в виде нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию.

Указанные выше нормы не позволяют Минстрою России принимать акты в сфере технического регулирования по вопросу установления требований к эксплуатации, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме в виде нормативных правовых актов. Минстрой России может принимать своды правил, которые не являются и не могут являться нормативными правовыми актами, а являются нормативными актами технического регулирования, имеющими рекомендательный характер и, по общему правилу, могут применяться на добровольной основе. Формальное отличие также заключается в том, что нормативные правовые акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, регистрируются Минюстом России, а своды правил как *нормативные технические документы* регистрируются Росстандартом.

Исходя из изложенного и анализа содержания проекта Правил и норм, данный документ содержит правовые нормы (как в нормативном правовом акте) и одновременно относится к актам в сфере технического регулирования (как свод правил), чего не должно быть.

Проект Правил и норм устанавливает обязанности «лиц, осуществляющих управление многоквартирным домом», которые могут устанавливаться только в нормативных правовых актах, и одновременно требования к процессам эксплуатации общего имущества в многоквартирном доме, которые характерны для нормативных технических документов. Полагаем, что такая двойственность статуса проекта Правил и норм должна быть устранена. В противном случае одни лица будут применять документ, как нормативный правовой акт, а другие, как свод правил, имеющий рекомендательный характер.

К этому нужно добавить, что определенные формулировки проекта

Правил и норм могут запутать правоприменителей. Например, в подпункте «б» преамбулы и в наименовании раздела II проекта Правил и норм «Стандарты надлежащего технического состояния общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, рекомендуемые к соблюдению при выполнении услуг и работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме» прямо указывается рекомендательный статус данного раздела, а в тексте самого раздела используются формулировки в повелительном наклонении «должна», «должны» и т.п. Из-за неопределенности отнесения проекта Правил и норм к нормативным правовым актам или к своду правил определение статуса положений данного раздела вызовет трудности при применении управляющими организациями, ТСЖ и ЖСК, органами государственного жилищного надзора.

2. Вызывает серьезные возражения то, что положения проекта Правил и норм, устанавливающие обязанности «лиц, осуществляющих управление многоквартирным домом», изложены как внедоговорные обязательства управляющей организации, ТСЖ, ЖСК. Представляется, что органы государственного жилищного надзора, органы прокуратуры и суды будут требовать от управляющих организаций, ТСЖ и ЖСК выполнения таких обязанностей независимо от обязательств таких лиц по договорам, от заказа собственниками помещений необходимого перечня и качества услуг и работ, от согласования размера оплаты.<sup>2</sup> Это будет дезориентировать собственников помещений в многоквартирном доме, стимулировать иждивенчество.

Вместо этого в документе, по нашему мнению, целесообразно устанавливать *только* требования к надлежащему состоянию элементов общего имущества в многоквартирном доме без привязки к «лицам, осуществляющим управление многоквартирным домом», без навязывания при отсутствии острой необходимости алгоритмов и технологий выполнения

---

<sup>2</sup> Такая практика нередко складывалась при применении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 года № 170, несмотря на принятие Жилищного кодекса Российской Федерации.

таких услуг и работ, применяемых материалов, инструментов и оборудования. Ведь, в первую очередь, надлежащее управление, содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме, и его состояние является обязанностью собственников помещений в многоквартирном доме. А лица, осуществляющие управление многоквартирным домом, в абсолютном большинстве случаев могут самостоятельно определить способ достижения надлежащего состояния общего имущества в многоквартирном доме.

3. Вызывает сомнение необходимость принятия большого количества актов, устанавливающих обязанности «лиц, осуществляющих управление многоквартирным домом» и разрозненные требования к выполнению отдельных услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Так, помимо проекта Правил и норм подобные нормы содержатся в Правилах содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491; минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и Правилах оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 года № 290; Правилах осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 года № 416.

При этом ни в проекте Правил и норм, ни в других перечисленных выше актах не содержатся требования к периодичности и методам проведения осмотров элементов общего имущества в многоквартирном доме, отсутствует необходимый перечень параметров и характеристик надлежащего состояния элементов общего имущества, нарушение которых

должны выявляться в ходе осмотров.<sup>3</sup> При отсутствии таких требований в необходимом объеме собственники помещений в многоквартирных домах, управляющие организации, ТСЖ и ЖСК, контрольно-надзорные органы, суды не смогут понимать, какое состояние отдельного элемента общего имущества является нарушением требований, а какое является надлежащим.

Необходимо отметить, что в настоящее время задача установления обязательных требований к техническому состоянию общего имущества в многоквартирном доме в указанных выше действующих актах, несмотря на их количество, в целом нормативно не решена. Не меняет к лучшему ситуацию и подготовленный проект Правил и норм.

Представляется, что вместо принятия рассматриваемого проекта Правил и норм целесообразно подготовить на базе всех имеющихся актов по данному вопросу проект «сводного» технического регламента, устанавливающего требования к надлежащему состоянию многоквартирных домов *в процессе эксплуатации* в развитие положений Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Такой технический регламент предлагается подготовить в виде постановления Правительства Российской Федерации.

4. По тексту проекта Правил и норм также имеются замечания и предложения технического, юридического и редакционного характера, которые могут быть предоставлены при необходимости.

---

<sup>3</sup> Не вызывает сомнения необходимость осмотров, без которых невозможно оценить фактическое состояние общего имущества в многоквартирном доме, планировать сроки и объемы услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме.