

Основан в 2006 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Алексеев О.Б. – вице-президент, главный управляющий директор по образованию и исследованиям Фонда развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий, президент Ассоциации некоммерческих организаций по содействию развитию ТСЖ и ЖСК

Васютин Н.А. – президент Ассоциации организаций ЖКХ содействия развитию жилищного контроля и надзора (АСЖКН)

Филимонов С.Л. – проректор по научной работе Государственной академии повышения квалификации и переподготовки кадров для строительства и жилищно-коммунального комплекса России, член Совета по местному самоуправлению при Председателе СФ ФС РФ

Чернышов Л.Н. – директор Института сити-менеджмента НИУ «Высшая школа экономики»

Широков А.В. – председатель Комитета Торгово-промышленной палаты РФ по предпринимательству в сфере жилищного и коммунального хозяйства, президент НОУН

Шишкова Л.В. – ответственный редактор журнала «Управление многоквартирным домом»

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ – ЗАО «МЦФЭР»

Межанский М.А. – генеральный директор

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ МЦФЭР

Гирихиди В.П. – директор

Богданова Е.В. – главный редактор

МЦФЭР ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И ЖКХ

Потапова Л.А. – руководитель

Анестратенко М.Д. – главный редактор

РЕДАКЦИЯ

Шишкова Л.В. – ответственный редактор
umd-mag@mail.ru

Артемова В.В. – выпускающий редактор

Сутемьева О.А. – дизайн-концепция

Титова С.Ю. – верстка

АДРЕС РЕДАКЦИИ

127287, г. Москва, ул. 2-я Хутурская, д. 38А, стр. 17.

Тел.: 8 (495) 937-90-80 (многоканальный)
www.gkh.ru, www.proflit.ru

Для писем:

129164, г. Москва, а/я 9
E-mail: umd-mag@mail.ru

ПРАКТИКА

Денисова Л.Ю.

3 Конституционный суд за принципы пропорциональности, соразмерности и справедливости

Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П о внесении изменений в КоАП РФ

Кудашова Л.А.

11 Новый алгоритм постановки новостроек на кадастровый учет

Регистрация прав собственности участников долевого строительства

18 Ответы на вопросы

МЕНЕДЖМЕНТ

Киракосян С.А.

27 Передача общего имущества МКД в пользование третьим лицам

Основания и порядок передачи, конструкция договора пользования ОИ и уполномоченное на подписание такого договора лицо

необходимое и достаточное

ЛАРЕС

решение для управления многоквартирными домами



Управляйте жилым фондом эффективно!

+7 (495) 221-82-71
www.lares.prosoftlab.ru

Программное решение от ЗАО «Лаборатория программных решений»

Возможности

- Расчет начислений
- Паспортный учет
- Капитальный ремонт
- Технический паспорт дома
- Портал с личным кабинетом жителя
- SMS-оповещения

Преимущества

- Соответствие законодательству
- Расчеты с точностью до дня
- Массовые операции
- Единовременные затраты
- Данные под контролем клиента
- Любые стандарты безопасности

Реклама

- Попов С.О.
- 34 Формирование социальной ответственности жителей МКД**
Кодекс этики собственников помещений
- 41 Инструменты долгосрочного финансирования программ энергоэффективности**

КАДРЫ

- Михайлова Л.Л.
- 44 Они и мы**
Психологические барьеры между сотрудниками разных поколений

ФИНАНСЫ

- Шестакова Е.В.
- 51 Отчетность в Росстат**
Введение новых форм статотчетности
- Баталова Л.Я., Сницерова О.Н.
- 58 Противодействие незаконным финансовым операциям. 13 ключевых изменений**
Рекомендации корпоративным юристам

КОММЕНТАРИИ ЭКСПЕРТОВ

- Гассуль В.А.
- 67 Изменение порядка финансирования капитального ремонта МКД**
Комментарии к Федеральному закону от 28.12.2013 № 417-ФЗ

ПОДПИСНЫЕ ИНДЕКСЫ

«Роспечать» – 36408, 36409
«Почта России» – 99339, 99340
«Пресса России» – 88024, 88025

ОТДЕЛ ПРОДВИЖЕНИЯ

Кашеева Н.В. – руководитель
Тел.: 8 (495) 937-90-80, доб. 57-80
nk.com@mcfr.ru

РАЗМЕЩЕНИЕ РЕКЛАМЫ

Захарова М.Э. – руководитель
Тел./факс: 8 (495) 937-90-83, доб. 25-02
mzaharova@mcfr.ru
Оводова О.Н. – менеджер по работе с клиентами
Тел./факс: 8 (495) 937-90-83, доб. 23-16
ovodova@mcfr.ru
Микиртумова Н.В. – менеджер по работе с клиентами
Тел./факс: 8 (495) 937-90-83, доб. 22-63
nmikirtumova@mcfr.ru
Журавлева Е.А. – менеджер по работе с клиентами
Тел./факс: 8 (495) 937-90-83, доб. 23-14
ezhuravleva@mcfr.ru

ОТДЕЛ ПО РАБОТЕ С КЛИЕНТАМИ

Тел.: 8 (495) 937-90-82 (многоканальный), 933-63-17
Факс: 8 (495) 933-52-62
E-mail: ap@mcfr.ru
Претензии по доставке направляйте по факсу: 8 (495) 933-52-62
E-mail: pressa@mcfr.ru

Редакция не несет ответственности за содержание рекламных материалов. Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов.
Перепечатка материалов допускается только с письменного согласия редакции.
Свидетельство о регистрации СМИ № ФС77-24618 от 13.06.2006.
Выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.
Цена свободная.

Подписано в печать 27.05.2014.
Формат 84 × 108 1/16. Тираж 7000 экз.
Печать офсетная. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 7,56.
Изд. № 6155. Заказ № 491-ОП.
Дата выхода в свет 10.06.2014

ЗАО «МЦФЭР»
Юридический адрес: 129090, г. Москва, ул. Щепкина, д. 25/20.
Отпечатано в ООО «Чебоксарская типография № 1».
428000, Чувашская Республика, г. Чебоксары, пр-т И. Яковлева, д. 15.
Тел.: +7 (8352) 28-77-98, 57-01-87.
www.volga-print.ru
© ЗАО «МЦФЭР», 2014

ISSN 1992-6332



9 771992 633149



Конституционный суд за принципы пропорциональности, соразмерности и справедливости

Дать возможность устранить ошибки

«Предупреждать или штрафовать» называлась статья, опубликованная в октябре прошлого года*.

Речь шла о том, что размер штрафных санкций в сфере содержания жилья устанавливается произвольно, в основном исходя из запретительных приоритетов, и практически не имеет каких-либо экономических обоснований. Именно по этой причине – несоразмерность большинства штрафных санкций, вводимых законодателем в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) в последнее время, объему ответственности правонарушителей, допустивших нередко даже незначительные нарушения, – такие организации после уплаты штрафов оказываются на грани банкротства. КоАП не позволяет дифференцировать санкции с учетом специфики нарушителя – они одинаковы и для крупной управляющей организации (УО), и для ТСЖ, созданного в небольшом многоквартирном доме, т. е. размеры штрафов равнозначны и для крупного, и для малого бизнеса, и для бесприбыльных некоммерческих организаций жилищной сферы.

В статье особо указано на отсутствие наказания в виде предупреждения в санкциях, предусмотренных статьями КоАП, которые относятся к деятельности по содержанию многоквартирных домов. В результате даже за небольшие нарушения, допущенные жилищными организациями, обычно назначается штраф в размере 40 тыс. руб., что соответствует нижнему пределу наказания. Много конфликтов, в частности, возникает в случаях привлечения УО и ТСЖ к ответственности за нарушение стандарта раскрытия



Л.Ю. Денисова,
заместитель
генерального
директора
ООО «Российская
жилищная федерация»,
член Общественного
совета ФАС России
(Санкт-Петербург)

* Ломтев Г.А. Предупреждать или штрафовать // Управление многоквартирным домом. 2013. № 10.



информации, четкость формулировок и состав которой противоречивы и допускают различные толкования. В качестве примера в статье рассмотрено постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П по жалобе малого предприятия (занятого не в сфере ЖКХ), которое на основании ст. 19.8 КоАП РФ было оштрафовано по нижнему пределу на 300 тыс. руб. – сумму, сопоставимую с двухмесячной зарплатой всего коллектива. По итогам рассмотрения дела суд пришел к выводу, что значительный размер штрафа и невозможность его назначения ниже нижнего предела противоречат принципу справедливости и соразмерности наказания, чрезмерно ограничивают права собственности и свободы предпринимательства.

Дифференциация ответственности

Конституционный Суд РФ потребовал внести в КоАП изменения, которые при назначении наказания учитывали бы все обстоятельства дела, в т. ч. финансовое и экономическое положение нарушителя.

Вместе с тем это требование относилось только к оспариваемой норме КоАП, хотя сам провозглашенный принцип соразмерности наказания, безусловно, распространяется на все другие нормы, но до настоящего момента не воспринят чиновниками правильно.

Поэтому большое значение имеет новое постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П (Постановление) фактически по тому же вопросу – минимальные размеры административных штрафов для юридических лиц, которые должны соответствовать требованиям соразмерности и справедливости наказания. Дело было открыто в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области, который приостановил производство по делу об оспаривании ОАО «Домостроительный комбинат № 2» наказания в виде административного штрафа в размере 700 тыс. руб., придя к выводу, что установленный КоАП минимальный размер штрафа не отвечает требованиям дифференциации ответственности в зависимости от всех имеющих существенное значение обстоятельств.

Всего в суд поступили жалобы от девяти юридических лиц, дела по которым суд соединил в одном производстве, приняв в качестве основания к рассмотрению дела обнаружившуюся неопределенность в вопросе соответствия Конституции оспариваемых заявителями законоположений.

Среди поступивших жалоб не рассматривались правонарушения в жилищно-коммунальной сфере, однако принятое по делу Постановление Конституционный Суд распространил на все статьи КоАП, следствием чего должно стать существенное изменение порядка



жилищного и прокурорского надзора за условиями и результатами деятельности жилищных и ресурсоснабжающих организаций.

Конституционный Суд указал, что наблюдается тенденция увеличения административной ответственности, в т. ч. повышение минимальных размеров штрафов, налагаемых на юридических лиц за те или иные административные правонарушения: если в первоначальной редакции КоАП такие штрафы не могли превышать 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда (100 тыс. руб.), то в настоящее время даже размер минимального штрафа за ряд нарушений равняется этой сумме или в несколько раз превышает ее, притом что в части дифференциации условий административной ответственности и индивидуализации наказания административное законодательство не претерпело принципиальных изменений.

Поэтому оценку положений рассматриваемых статей следует делать (в рамках действующего правового регулирования и общих правил назначения наказаний) в отношении возможности назначения штрафа, соразмерного всем обстоятельствам, которые характеризуют конкретное административное правонарушение и виновное юридическое лицо. Наказание может назначаться только в пределах, определенных законом, и из этого правила исключений не предусмотрено. Однако если минимальный размер штрафа вызывает значительные денежные затраты, при определенных обстоятельствах это может противоречить целям административной ответственности и приводить к чрезмерному ограничению конституционных прав и свобод.

Согласно КоАП административное наказание не может иметь своей целью нанесение вреда деловой репутации юридического лица, в связи с чем при рассмотрении дел суды и должностные лица для соблюдения принципов равенства, соразмерности и пропорциональности правомочны признавать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП. Однако во многих статьях КоАП предусмотрена нижняя граница штрафов в 100 тыс. руб., поэтому обеспечить индивидуальный подход к наложению штрафных санкций крайне затруднительно или просто невозможно.

Более того, поскольку виновные организации несут административную ответственность независимо от организационно-правовых форм, подчиненности и иных обстоятельств, никакие различия между ними в КоАП не приведены, то при наложении штрафа его минимальный размер соблюдается равно в отношении всех форм организаций и всех лиц. В результате отдельные коммерческие организации, относящиеся к субъектам малого предпринимательства, а тем более некоммерческие организации социальной направленности при возложении на них административной ответственности могут понести такие существенные обременения, которые будут для них непосильными и приведут к самым серьезным последствиям, вплоть до вынужденной ликвидации.

Если минимальный размер штрафа вызывает значительные денежные затраты, при определенных обстоятельствах это может противоречить целям административной ответственности.



Признание правонарушения малозначительным

Суд также указал, что при отсутствии полномочий налагать административное наказание ниже установленного предела, по существу, единственный законный вариант, позволяющий избежать чрезмерное (избыточное) ограничение имущественных прав юридических лиц, – предусмотренная ст. 2.9 КоАП возможность снятия административной ответственности в связи с признанием правонарушения малозначительным. В установленных законом случаях компетентный субъект административной юрисдикции правомочен освободить организацию от ответственности, ограничившись устным замечанием (что получает все большее распространение при оценке судами правонарушений в жилищной сфере).

Однако система правового регулирования условий снятия административной ответственности по причине малозначительности правонарушения основана на правоприменительной оценке самого правонарушения и учитывает имущественное и финансовое положение юридических лиц или иных смягчающих ответственность обстоятельств. Поэтому данная норма не позволяет скорректировать последствия назначения значительных сумм минимальных штрафов и тем самым исключить непропорциональное ограничение имущественных прав юридического лица.

Другие основания освобождения от административной ответственности, предусмотренные КоАП, имеют узкую предметную направленность и, по мнению Конституционного Суда, не могут оказать заметного влияния на общее состояние юрисдикционной практики в данном направлении.

В Постановлении отмечено, что помимо административного штрафа юридическим лицам согласно КоАП могут быть назначены наказания в виде предупреждения, приостановления деятельности. Однако в большинстве статей КоАП отсутствует альтернативное наказание, в частности в виде предупреждения.

Наиболее распространенной мерой ответственности определен именно административный штраф, причем преимущественно на безальтернативной основе, что ограничивает индивидуализацию административной ответственности в рамках установленных санкцией пределов.

По мнению суда, возможность выбора как минимум из двух установленных санкцией мер ответственности, допускающих применение штрафа или в качестве более мягкой меры предупреждения, полностью будет отвечать целям закона, но не приведет к избыточному ограничению имущественных интересов и прав юридического лица.

Анализ более 40 статей КоАП, предусматривающих альтернативные санкции, показал, что назначение наказания в виде предупреждения рассматривается законодателем как замена штрафу,

В большинстве статей КоАП отсутствует альтернативное наказание, в частности в виде предупреждения.



размер которого менее 100 тыс. руб. Правонарушения, допущенные подателями жалоб в Конституционный Суд, предусматривают минимальные размеры штрафов в размере 100 тыс. руб. и более, а назначение наказания в виде предупреждения не предусматривается, поэтому правоприменитель не может избрать меру административной ответственности, которая, не утрачивая своего предназначения, была бы соразмерна характеру правонарушения, степени вины нарушителя и наступившим последствиям.

Конституционный Суд отметил, что КоАП допускает возможность рассрочки или отсрочки исполнения постановления об уплате штрафа на срок от одного до трех месяцев, однако при назначении юридическим лицам значительных размеров штрафов данные сроки недостаточны. Также предоставленная отсрочка не влияет на размер штрафа и не может быть действенным средством, позволяющим обеспечить индивидуальный объем ответственности и соразмерность назначенного наказания, а возможность освобождения лица от исполнения наказания даже в случае устранения нарушения, за которое оно назначено, законом не предусмотрена (в отличие, например, от административного приостановления деятельности).

Индивидуализация ответственности

Таким образом, рассмотрев обжалуемые заявителями положения статей КоАП, устанавливающие размеры штрафов за административные правонарушения, Конституционный Суд РФ признал их не соответствующими Конституции в той мере, в какой они не позволяют назначение штрафа ниже нижнего предела (100 тыс. руб. и более), тем самым не учитывают характер и последствия совершенного правонарушения, степень вины привлекаемого лица, его финансовое и имущественное положение, иные обстоятельства, имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности с целью обеспечения назначения справедливого и соразмерного наказания.

Федеральный законодатель, следуя конституционным требованиям индивидуализации ответственности, обязан заботиться о том, чтобы применение значительных по сумме минимальных размеров штрафов не было избыточным административным принуждением, соответствовало характеру правонарушения, степени вины нарушителя, наступившим последствиям, позволяло учитывать реальное имущественное и финансовое положение привлекаемого лица.

В Постановлении указано, что «для приведения правового регулирования размеров административных штрафов... и правил их наложения в соответствии с конституционными требованиями могут использоваться различные способы, в т. ч. снижение минимальных размеров штрафов, установление более мягких альтер-

КоАП допускает возможность рассрочки или отсрочки исполнения постановления об уплате штрафа на срок от одного до трех месяцев, однако при назначении юридическим лицам значительных размеров штрафов данные сроки недостаточны.

