

УДК 349.444

DOI 10.34076/2658_512X_2021_3_7

Алибекова Аделина Адиловна (adelina.alibekova.at@gmail.com)

Студент Института права,

Челябинского государственного университета

Adelina A. Alibekova

Chelyabinsk State University

Institute of Law, Student

Научный руководитель:

Сафонов Александр Владимирович

Доцент кафедры гражданского права и процесса

Челябинского государственного университета

Кандидат юридических наук

Academic supervisor:

Alexander V. Safonov

Chelyabinsk State University

Assistant Professor of Department of Civil Law and Procedure

Candidate of Juridical Sciences

**Превентивные меры защиты прав собственников помещений
в период проведения капитального ремонта крыши многоквартирного дома
Preventive measures for protection of premises proprietors' rights
during the general overhaul of an apartment building's roof**

Для цитирования: Алибекова А. А. Превентивные меры защиты прав собственников помещений в период проведения капитального ремонта крыши многоквартирного дома // Уральский журнал правовых исследований. 2021. № 3. С. 7–12. DOI 10.34076/2658_512X_2021_3_7.

For citation: Adelina A. Alibekova 'Preventive measures for protection of premises proprietors' rights during the general overhaul of an apartment building's roof', Ural Journal of Legal Research, 2021, No. 3. pp. 7–12. DOI 10.34076/2658_512X_2021_3_7.

Аннотация: В статье комплексно рассмотрены превентивные меры защиты прав собственников в период проведения капитального ремонта крыши многоквартирного дома, определен круг субъектов, на которых возложена обязанность по осуществлению строительного контроля. Автором проанализированы особенности привлечения регионального оператора и подрядной организации к административной ответственности за нарушение норм технического регулирования, в частности, обосновывается предложение об усилении санкции статьи 9.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Ключевые слова: капитальный ремонт, многоквартирный дом, региональный оператор, административная ответственность, имущественный вред, строительный контроль, нормы технического регулирования.

Abstract: The article examines preventive measures taken by the proprietors to protect their rights during the general overhaul of an apartment building's roof, identifies the range of entities, which are responsible for the construction supervision. The author analyzes the peculiarities of a regional operator and a contractor personnel being held administratively liable for breaching of

constructional regulation, in particular, a proposal to strengthen the sanction, described in the Article 9.4 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, is justified.

Keywords: general overhaul, apartment building, regional operator, administrative liability, property damage, construction supervision, constructional regulation.

В период проведения капитального ремонта крыши многоквартирного дома нередко нарушаются права и законные интересы собственников жилых помещений, поскольку ответственные лица не исполняют своих обязанностей, либо исполняют их ненадлежащим образом. Судебная практика широко представлена гражданскими делами, предмет спора которых – возмещение ущерба при проведении капитального ремонта крыши многоквартирного дома, что только подтверждает актуальность рассматриваемого вопроса. И если судебная защита по части возмещения ущерба как способ восстановления прав собственников функционирует исправно, то меры превентивного характера и результаты их действия вызывают некоторые опасения.

Закономерно возникает вопрос, каким образом законодательство решает вопрос о предупреждении причинения имущественного и морального вреда собственникам?

Подрядчик должен обеспечить соблюдение требований проектной документации, технических регламентов и несет ответственность за качество выполненных работ и их соответствие требованиям проектной документации (часть 3 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации¹). В ней должны быть предусмотрены конструктивные решения, обеспечивающие водонепроницаемость кровли, наружных стен, перекрытий (пункт 2 части 1 статьи 25 Технического регламента о безопасности зданий и сооружений²).

Осуществление строительного контроля техническим заказчиком и указание им на недостатки в производстве работ, позволяют своевременно выявлять со стороны подрядчика факты нарушений проектной документации или градостроительного законодательства. По общему правилу техническим заказчиком в данных правоотношениях выступает региональный оператор, однако договором может быть предусмотрено иное. Например, региональный оператор вправе переложить функции технического заказчика на администрацию города³. Однако, исходя из судебной практики, перенос региональным оператором полномочий технического заказчика на иное лицо в силу договора не снимает с него обязанности по осуществлению строительного контроля, а, следовательно, и ответственности при ее нарушении.

Обязанность по возмещению убытков, причиненных по причине неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей региональным оператором, ложится непосредственно на самого регионального оператора. В этой связи Верховный суд РФ разъяснил, что закон не ограничивает ответственность регионального оператора размером взносов на капитальный ремонт, внесенных этим собственником⁴, и потому он отвечает перед собственниками за действия или бездействие подрядной организации с принципом полного возмещения убытков. Следовательно, при неисполнении своих обязательств региональный оператор возмещает убытки в пределах взносов всех собственников помещений в многоквартирных домах в фонд капремонта⁵.

1 Градостроительный кодекс Рос. Федер. от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

2 Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: федер. закон Рос. Федер. от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

3 Решение Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-32551/2018 от 11.02.2019 г. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/NObufqtNC4oT/> (дата обращения: 29.11.2020).

4 Обзор судебной практики ВС РФ: утвержден Президиумом ВС РФ 4 июля 2018 г. № 2 (2018). URL: <https://www.vsrp.ru/documents/practice/26987/> (дата обращения: 17.11.2020).

5 Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 20 июня 2017 г. № 6-КГ17-4. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-20062017-n-6-kg17-4/> (дата обращения: 29.11.2020).

Пункт 4.6.1.16 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда⁶ устанавливает некоторые требования относительно мер защиты в период проведения капитального ремонта крыши:

- 1) работы по смене кровли должны быть организованы таким образом, чтобы не допустить увлажнения перекрытий зданий атмосферными осадками;
- 2) к ремонту крыш с раскрытием кровли разрешается приступать только при наличии на месте всех необходимых строительных материалов, заготовок и благоприятного прогноза погоды.

Здесь законодатель не уточняет, какие именно меры должны быть предприняты ответственным лицом для того, чтобы избежать увлажнения перекрытий, а также никак не расшифровывает понятие «благоприятный прогноз погоды», не устанавливает ограничений по сезонности, температуре проведения работ по смене кровли и ремонту крыш. Что следует относить к неблагоприятному прогнозу погоды? Стоит ли принимать судам во внимание факт проведения таких работ в период отопительного сезона при установившейся отрицательной температуре атмосферного воздуха? Считать ли продолжительный дождь стихийным явлением, о котором ответственные лица заблаговременно знать не могли?

Именно на последнее обстоятельство ссылалась подрядная организация при рассмотрении иска о возмещении имущественного и морального вреда⁷. В обстоятельствах дела указывается, что гидроизоляционная полиэтиленовая пленка толщиной 200 микрон, которой был укрыт участок раскрытой кровли, не выдержала проливного дождя, что привело к протечкам в квартирах истцов.

Важным моментом для доказывания вины ответчика стало то, что сметный расчет подрядной организации не содержал необходимых видов работ, предусматривающих устройство защитных сооружений, проведения мероприятий, предназначенных для защиты жилых помещений от осадков и (или) других атмосферных явлений. Суд закономерно пришел к выводу, что работы ответчиком проводились при отсутствии необходимых и достаточных средств защиты чердачного перекрытия от протекания, что привело к повреждению имущества истцов, и обязал ответчика к возмещению морального и имущественного вреда. Но что в таком случае следует считать достаточными средствами защиты во исполнение обязанности по принятию таких мер ответственными лицами?

Соответствующая попытка по уточнению требуемых мер защиты была предпринята в нормах технического регулирования. Пункт 5.3.2. Свода правил «Защита строительных конструкций от коррозии»⁸ требует защиты конструкций от увлажнения, снижения влажности материала конструкции (снижение влажности среды, исключение конденсации влаги, обливов и т. п.), что вполне согласуется с пунктом 4.6.1.16 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда. Что именно представляют конструкционные меры, расшифровывается далее в пункте 6.7, среди которых предохранение древесины от увлажнения атмосферными осадками и талыми водами техническими растворами, систематическая просушка путем создания температурно-влажностного режима и др.

Несмотря на то, что свод правил хоть и конкретизирует меры по защите строительных конструкций и перекрытий в период проведения капитального ремонта крыши, проблема реализации этих требований на практике не решается. В данном случае вопрос заключается в

⁶ Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда: Постановление Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170 // Российская газета. 2003. № 214 (дополнительный выпуск).

⁷ Решение Чулымского районного суда Новосибирской области от 26 апреля 2013 г. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/gEaW0MiF8SxT/> (дата обращения: 21.10.2020).

⁸ Об утверждении СП 28.13330.2017 «СНиП 2.03.11-85 «Защита строительных конструкций от коррозии»: Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 27 февраля 2017 г. № 127/пр // URL: <https://base.garant.ru/71692292/> (дата обращения: 10.10.2020).

следующем: принимает ли во внимание региональный оператор при осуществлении строительного контроля нормы технического регулирования? Ведь в противном случае это приводит к их несоблюдению уже со стороны подрядной организации, а значит, ставит под сомнение не только соблюдение самого технологического процесса капитального ремонта крыши, но и также создает угрозу причинения имущественного вреда собственникам.

Видимо именно этот аспект был учтен Национальным объединением строителей при создании и разработке собственной системы документов стандартизации в области строительства и капитального ремонта. Например, СТО НОСТРОЙ 2.33.120-2013⁹ обязывает учитывать сезонные, климатические, природные и временные факторы (пункт 4.7) [1, с. 10], рекомендует возведение временного укрытия для предупреждения негативных атмосферных воздействий (пункт 4.21) [1, с. 14], обязывает в конце каждой рабочей смены заделать образовавшиеся отверстия, устранить места протечек и др. (пункт 4.25) [1, с. 15], что также способствует защите как строительных конструкций, так и непосредственно имущества собственников.

В свою очередь СТО НОСТРОЙ 2.13.81-2012¹⁰ дополняет требования, изложенные в пункте 4.6.1.16 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, в следующем (пункт 8.3) [2, с. 51]: необходимо рассчитывать этапы работы таким образом, чтобы к концу рабочей смены раскрытый участок крыши (кровли) был закрыт новыми материалами; не допускается выполнение кровельных работ во время гололеда, тумана, исключаяющего видимость в пределах фронта работ, при грозе и ветре скоростью 15 м/с и более. В результате стандарт если не раскрывает понятие благоприятного прогноза погоды, то предлагает более точное толкование для применения.

Нормы указанных стандартов носят исключительно рекомендательный характер и стороны вправе не придерживаться их указаний в осуществлении своей деятельности, а следовательно, их несоблюдение не может учитываться при рассмотрении судом гражданских и административных исков или, например, при осуществлении строительного контроля региональным оператором. Вместе с тем, в 2012 году Ростехнадзор представил перечень стандартов НОСТРОЙ, рекомендуемых для учета в работе¹¹, тем самым признавая их полезными в части обеспечения исполнения требований технических регламентов и норм технического регулирования в целом. В этой связи считаем целесообразным предложить законодателю обязать к исполнению положений СТО НОСТРОЙ если не всех субъектов строительной деятельности, то, во всяком случае, членов данной Ассоциации.

Среди норм рекомендательного характера стоит рассмотреть все те своды правил, которые не включаются в перечень обязательных национальных стандартов и сводов правил¹². Например, пункт 7.26 Свода правил «Организация строительства»¹³ устанавливает, что

9 СТО НОСТРОЙ 2.33.120-2013. Стандарт организации. Организация строительного производства. Капитальный ремонт многоквартирных домов без отселения жильцов. Правила производства работ. Правила приемки и методы контроля: утвержден и введен в действие Протоколом Ассоциации "Национальное объединение строителей", "НОСТРОЙ" от 15 ноября 2013 г. № 48 // URL: https://nostroy.ru/standards-snip/standarty_na_procesy/ (дата обращения: 16.10.2020). С. 10, 14, 15.

10 СТО НОСТРОЙ 2.13.81-2012. Стандарт организации. Крыши и кровли. Крыши. Требования к устройству, правилам приемки и контролю: утвержден и введен в действие Протоколом Ассоциации Национального объединения строителей, "НОСТРОЙ" от 25 октября 2012 г. № 36 // URL: https://nostroy.ru/standards-snip/standarty_na_procesy/ (дата обращения: 16.10.2020). С. 51.

11 О стандартах СРО, разработанных НОСТРОЙ: Письмо Ростехнадзора от 14 августа 2012 г. № 00-02-05/2054 // Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве. 2012. № 4.

12 Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" и о признании утратившими силу некоторых актов Правительств Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 04 июля 2020 г. № 985 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 29. Ст. 4661.

13 Об утверждении СП 48.13330.2019 «СП 12-01-2004 Организация строительства»: Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 24 декабря 2019 г. № 861/пр // URL: <https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/1ae/SP-48.pdf> (дата обращения: 10.10.2020).

работы должны выполняться методами, исключающими возникновение угрозы причинения вреда жизни или здоровью людей, имуществу физических или юридических лиц. Данная норма не закрепляет точных требований к производству работ, но по своему смыслу отсылает к положениям части 2 статьи 9.4 Кодекса об административных правонарушениях¹⁴ и, таким образом, носит превентивный характер, поскольку дополнительно указывает на недопустимость наступления подобных последствий. Отнесение свода правил к обязательным нормам или рекомендуемым принципиально важно при разрешении вопроса о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статье 9.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (нарушение требований проектной документации и нормативных документов в области строительства). Исходя из сложившейся судебной практики, если лицо нарушило требования сводов правил, не отнесенных законодателем к обязательным для применения, то в его действиях состав административного правонарушения будет отсутствовать¹⁵.

Следовательно, ответственность по части 1 статьи 9.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации наступает в случае нарушения требований проектной документации, технических регламентов, стандартов, строительных норм и правил, являющихся обязательными для применения и обладающих признаками нормативно-правового акта. При этом к административной ответственности возможно привлечь не только юридическое лицо (подрядную организацию), но и должностных лиц. При неисполнении своей обязанности по осуществлению строительного контроля региональный оператор делает невозможным своевременное выявление нарушений со стороны подрядчика, а значит, не предпринимает мер по их устранению в дальнейшем. Так, например, в 2019 году начальник отдела строительного контроля был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 9.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации за то, что работы по капитальному ремонту кровли многоквартирных домов были выполнены с нарушением обязательных требований; в порядке контроля выезда на работы, проводимые подрядчиком по капитальному ремонту в указанных домах, не осуществлялись; меры по устранению выявленных нарушений, указанных в акте проверки, не принимались¹⁶.

При этом чаще всего в качестве санкции назначается административный штраф, хотя часть 2 и часть 3 статьи 9.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации дополнительно предусматривают для юридических лиц административное приостановление деятельности на срок до 60 суток и 90 суток соответственно. В 2010 году в Государственную Думу был представлен Московской городской Думой проект о внесении изменений в статью 9.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, предлагавший дополнить санкцию для должностных лиц части 1 дисквалификацией на срок от 6 месяцев до 2 лет и части 2 – на срок от 1 года до 3 лет соответственно¹⁷.

Ужесточение санкции для должностных лиц в виде дисквалификации нам представляется целесообразным в силу того, что именно региональный оператор несет обязанность по осуществлению строительного контроля, а значит, непосредственно от его действий зависит

14 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

15 Обзор судебной практики Арбитражного суда Ростовской области по делам, связанным с привлечением субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности за незаконное строительство (ст. 9.4, 9.5, ч. 6 ст. 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) от 27 мая 2009 г. // URL: <https://rostov.arbitr.ru/node/1951> (дата обращения: 20.11.2020).

16 Решение Салаватского городского суда Республики Башкортостан по делу № 12-42/2020 от 26 февраля 2020 г. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/S7SIcOUUYwmb/> (дата обращения: 22.11.2020).

17 О внесении изменений в статьи 9.4 и 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (об усилении ответственности за нарушения в области строительства и эксплуатации зданий и сооружений: паспорт проекта Федерального закона № 443521-5 (внесен Московской городской Думой) (снят с рассмотрения). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/443521-5> (дата обращения: 22.11.2020).

исполнение подрядчиком требований проектной документации, технических регламентов, соблюдение им технологического процесса. При своевременном выявлении нарушений со стороны подрядчика при капитальном ремонте крыши очевидно снижение вероятности причинения имущественного ущерба собственникам. Между тем, следует дополнить часть 1 установлением в санкции для юридических лиц административного приостановления деятельности на срок до 30 суток, поскольку размер административного штрафа может носить незначительный характер для правонарушителя в силу его финансового положения. Подобных законодательных инициатив на рассмотрении на данный момент не имеется.

Так или иначе, летом 2020 года законодатель пошел по противоположному пути, смягчив положение строительных организаций, и утвердил новый перечень обязательных национальных стандартов и сводов правил, который сократил число таких норм не менее чем на треть. Очевидно, что таким образом правительством защищаются интересы строителей: уменьшение числа требований способствует сокращению сроков работ, а, значит, и снижению издержек.

Представляется, что в этом направлении работа по совершенствованию технического регулирования законодателем не окончена и пересмотру будут подлежать и ныне действующие нормы. Не исключаем, что указанный перечень будет сокращен вновь. На наш взгляд, имеются основания полагать, что такая позиция законодателя по рассматриваемому вопросу может закономерно привести к негативным последствиям в части соблюдения интересов собственников жилья, при этом не разрешив уже существующих проблем реализации мер их защиты. Однако окажется ли это верным курсом, повысится ли при этом качество и безопасность строительных работ в действительности – покажет правоприменительная практика.