

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ ГРАЖДАНАМ

© 2017 Королёва Екатерина Юрьевна

Смоленский филиал Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова
214030, Смоленская область, г. Смоленск, ул. Нормандия-Неман, д. 21

E-mail: ekaterina_ket@list.ru

Одной из проблем, препятствующих качественному предоставлению жилищно-коммунальных услуг, являются недостатки законодательного регулирования данного процесса. В статье рассмотрены особенности взаимодействия поставщика и потребителя жилищно-коммунальных услуг в рамках договорных отношений. Указаны существующие недостатки нормативно-правового регулирования данного вида отношений.

Ключевые слова: жилищно-коммунальные услуги, потребитель, исполнитель, качество услуг.

В настоящее время в связи с неоконченностью процесса реформирования существуют проблемы в обеспечении граждан жилищно-коммунальными услугами (ЖКУ). Данные проблемы имеют экономический, социальный и правовой аспекты. Причиной возникновения одной из проблем является наличие недостатков правового регулирования вопросов предоставления потребителям ЖКУ. В данной статье мы рассмотрим особенности правового сопровождения процесса предоставления ЖКУ гражданам - физическим лицам.

В юридическом аспекте отношения по предоставлению гражданам ЖКУ построены на основе договорной модели. Сторонами договора выступают потребитель и исполнитель. Согласно Правилам предоставления коммунальных услуг¹ исполнитель - юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель, предоставляющие потребителю коммунальные услуги, а потребитель - лицо, пользующееся на праве собственности или ином законном основании помещением в многоквартирном доме, жилым домом, домовладением, потребляющее коммунальные услуги. Поскольку чаще всего потребителями выступают жители многоквартирных домов (МКД), мы имеем дело с договором с множественностью лиц (со стороны потребителя). В роли исполнителя, согласно ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ), могут выступать: управляющая организация (УО), товарищество собственников жилья (ТСЖ) или сам собственник помещения². Кроме того, на практике в роли исполнителя может выступать жилищно-строи-

тельный кооператив (ЖСК) или застройщик, который сам создает ТСЖ для управления МКД.

Потребитель и исполнитель, по сути, должны заключать между собой договор о предоставлении ЖКУ. Но с учетом особенностей данного вида услуг и наличия конкретного способа управления МКД мы имеем дело с двумя видами договоров. Один из них (договор управления МКД) заключает собственник с управляющей организацией или ТСЖ. Договор управления многоквартирным домом может быть заключен собственниками помещений в МКД или органом управления товарищества собственников жилья, жилищно-строительного или иного специализированного потребительского кооператива с управляющей организацией, выбранной в установленном жилищным законодательством РФ порядке для управления многоквартирным домом (п. 9 Правил). При этом управляющая организация не вправе отказаться от внесения в заключаемый с ней договор управления многоквартирным домом условий о предоставлении коммунальных услуг того вида, оказание которых возможно с учетом степени благоустройства многоквартирного дома, а равно не вправе отказать в предоставлении таких коммунальных услуг³.

Другой договор (договор о предоставлении ЖКУ) заключает управляющая организация (УО) /ТСЖ с ресурсоснабжающей организацией (РСО). Договор о предоставлении коммунальных услуг заключает РСО с товариществом или кооперативом с собственниками жилых помещений в многоквартирном доме, в котором создано товарищество или кооператив (п. 9 Правил). При этом товарищество или кооператив не вправе отказать соб-

ственнику помещения в многоквартирном доме как являющемуся, так и не являющемуся его членом в заключении договора о предоставлении коммунальных услуг того вида, оказание которых возможно с учетом степени благоустройства многоквартирного дома, а равно не вправе отказать в предоставлении таких коммунальных услуг⁴.

Если в качестве способа управления домом выбрано непосредственное управление, то собственники заключают договор на поставку коммунальных услуг непосредственно с РСО (п. 17 Правил).

Согласно условиям договора управления МКД исполнитель обязуется предоставлять потребителю все виды ЖКУ в соответствии с установленными ГОСТами показателями качества, а потребитель, в свою очередь, обязуется принять и оплатить данный вид услуг в полном объеме.

Договор о предоставлении коммунальных услуг заключает исполнитель с соответствующими РСО. Согласно условиям данного договора РСО обязуется предоставлять исполнителю коммунальные услуги в установленных договором объемах в строго определенное время, а исполнитель обязуется принимать и оплачивать данный вид услуг. Причем коммунальные услуги должны соответствовать установленным показателям качества.

Следует отметить, что потребитель получает от исполнителя весь набор ЖКУ. При этом для поставки коммунальных услуг (отопление, горячая вода, электроэнергия, вода, газ) исполнитель заключает договоры с РСО. Услуги по обслуживанию жилищного фонда (содержание мест общего пользования, текущий ремонт, вывоз мусора, обслуживание лифта) исполнитель оказывает либо собственными силами, либо заключает договор с организациями, предоставляющими такие услуги. В случае непосредственного управления собственники заключают подобные договоры как с РСО, так и с обслуживающими организациями самостоятельно, без посредников.

В настоящее время на практике существует и такая схема, согласно которой МКД управляет ТСЖ или товариществом общественного самоуправления (ТОС), а договоры на обслуживание дома заключают с управляющей организацией, поскольку ТСЖ или ТОС не имеют возможности оказывать такие услуги и не всегда существуют организации, специализирующиеся на предоставлении подобных услуг.

Поскольку договор на управление МКД, предполагающий получение потребителем всего набора ЖКУ, по сути сходен с договором возмездного предоставления услуг, потребитель имеет право на получение услуг надлежащего качества, в определенных объемах в строго установленное время. Соответственно, исполнитель обязан эти услуги предоставить. В то же время потребитель обязуется оплатить данные услуги в полном объеме, если ему оказана услуга надлежащего качества: коммунальные услуги соответствуют требованиям ГОСТов (см. Национальный стандарт. Услуги ЖКХ), а обслуживание МКД осуществляют в соответствии с Правилами технической эксплуатации⁵.

Правилами предоставления коммунальных услуг (гл. X) установлен порядок действий потребителя и исполнителя в случае предоставления коммунальных услуг (КУ) ненадлежащего качества. Потребитель, который контролирует качество потребляемой услуги, в случае возникновения проблемы с поставкой КУ (повреждение инженерных сетей, авария, отклонения в температуре, давлении, отсутствие ресурса) обязан сообщить об этом в аварийно-диспетчерскую службу исполнителя. Исполнитель фиксирует данный факт в соответствующем журнале и принимает меры по устранению возникшей проблемы. О результатах осуществления данных мер и о возобновлении поставки КУ он обязан сообщить потребителю. Правилами установлено нормативное время, на которое может быть приостановлена подача коммунального ресурса без пересчета его стоимости. Если период отсутствия ресурса превышает нормативно установленное время, то исполнитель обязан произвести пересчет стоимости предоставленных услуг. В данном случае ответственность за уведомление исполнителя о некачественном предоставлении услуг лежит на потребителе. Если соответствующий сигнал не поступил, то исполнитель не имеет возможности своевременно отреагировать на возникшую ситуацию. Следует отметить, что существует граница раздела элементов внутридомовых инженерных систем и централизованных сетей инженерно-технического обеспечения. Ответственность за состояние внутридомовых инженерных систем лежит на исполнителе, а за состояние централизованных сетей - на РСО. В первом случае убыток от некачественного оказания КУ несет исполнитель, а во втором - РСО. Но потребите-

лю, в любом случае, должен быть произведен перерасчет стоимости КУ.

В случае неполной и несвоевременной оплаты потребителем КУ (в течение 2 месяцев - п. 118 гл. XI Правил) исполнитель имеет право прекратить предоставление КУ. Исполнитель обязан опломбировать механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в многоквартирном доме за пределами или внутри помещения, которым пользуется потребитель-должник, и связанное с предоставлением ему коммунальных услуг.

Однако приостановление или ограничение предоставления коммунальных услуг не является расторжением договора, содержащего положения о предоставлении коммунальных услуг.

В п. 121 Правил сказано, что ограничение или приостановление исполнителем предоставления коммунальной услуги, которое может привести к нарушению прав на получение КУ надлежащего качества потребителем, полностью выполняющим обязательства, установленные законодательством РФ и договором, содержащим положения о предоставлении коммунальных услуг, не допускается за исключением случаев, указанных в Правилах предоставления коммунальных услуг (подп. а, б, д п. 115 и подп. б п. 117).

На практике чаще всего отсутствует техническая возможность отключения недобросовестного потребителя от внутридомовых инженерных систем, что делает данную норму законодательства неисполнимой.

Хотелось бы обратить внимание на то, что действующим законодательством довольно подробно урегулированы вопросы предоставления КУ со стороны исполнителя. Но потребитель приобретает также услуги по обслуживанию МКД от исполнителя либо непосредственно от соответствующей организации. Требования к качеству данных услуг установлены Правилами технической эксплуатации жилищного фонда. Но расчет размера платы за данный вид услуг исполнитель осуществляет самостоятельно и затем согласовывает величину тарифа с потребителем. Цену услуги устанавливают по соглашению сторон. Но потребителю не всегда понятен механизм расчета величины платы за данный вид услуг. Если обратиться к конкретным примерам, то в Сафоновском городском поселении Смоленской области управляющие организации выбирают способ расчета платы за оказанные услуги самостоя-

тельно, причем у каждой УО он свой. Одна из УО устанавливает размер платы за содержание лифта в зависимости от площади квартиры собственника. Причем плату вносят все собственники МКД, даже те, которые не пользуются данной услугой. Плата за вывоз твердых бытовых отходов (ТБО) также установлена в зависимости от площади квартиры. Договорный порядок урегулирования разногласий между УО и собственниками практически не действует, так как УО устанавливает плату в одностороннем порядке.

Следует также отметить, что законодательством установлен лишь порядок расчета платы за наем жилого помещения, но не по видам конкретных услуг. Для определения стоимости конкретной услуги установлен договорный порядок. Чтобы сделать более понятным для потребителя порядок установления стоимости услуги, необходимо предварительно утверждать ее величину на общем собрании собственников МКД, где у потребителей будет возможность получить ответ на неясные вопросы и урегулировать существующие разногласия. Обращаясь к приведенным выше примерам, рациональнее устанавливать плату за содержания лифта тем потребителям, которые действительно пользуются данной услугой. Размер платы устанавливать в зависимости от количества человек, проживающих в квартире. Плату за вывоз ТБО логичнее определять также в зависимости от количества человек, проживающих в квартире.

В нормативном правовом акте (НПА) не полностью урегулирован вопрос о порядке сбора средств на проведение капитального ремонта МКД. В п. 37 Правил содержания общего имущества МКД⁶ установлено, что при принятии общим собранием собственников помещений решения об оплате расходов на проведение капитального ремонта многоквартирного дома в соответствии со ст. 158 Жилищного кодекса РФ размер платы за проведение капитального ремонта определяется с учетом предложений управляющей организации о сроке начала капитального ремонта, необходимом объеме работ, стоимости материалов, порядке финансирования ремонта, сроках возмещения расходов и других предложений, связанных с условиями проведения капитального ремонта. В п. 38 этих же Правил указано, что при управлении многоквартирным домом управляющей организацией собственники помещений, находящихся в государственной или муниципальной

собственности, в соответствии с ч. 4 ст. 155 Жилищного кодекса РФ несут расходы на содержание и ремонт общего имущества с учетом внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения нанимателями жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда.

Согласно гл. 2 Методических указаний по расчету ставок платы за наем и капитальный ремонт⁷ отчисления на капитальный ремонт включают в ставку платы за содержание и ремонт жилья (техническое обслуживание), которую вносят ежемесячно. При этом нет возможности выделить из общей суммы средства на капитальный ремонт. Причем плата за наем дифференцирована в зависимости от потребительских качеств жилья.

Капитальный ремонт, согласно п. 21, проводится по решению общего собрания собственников, которые также оплачивают расходы на проведение ремонта. При этом предварительно должен быть организован сбор средств в необходимом объеме. Как ТСЖ, так и управляющая организация имеет право создавать фонд для осуществления капитального ремонта и затем проводить его по решению собственников. В настоящее время в городском округе “Город Смоленск”, например, проведение капитального ремонта МКД находится под контролем органов исполнительной власти. Для сбора средств на осуществление ремонта создана некоммерческая организация. При этом предполагается, что сбор средств и капитальный ремонт МКД будут осуществляться централизованно в масштабах всего города.

Для обеспечения прозрачности расходования средств на капитальный ремонт лучшим вариантом послужит формирование соответствующих фондов при ТСЖ или управляющей организации. В данном случае собственникам будет понятно, что собранные средства будут потрачены конкретно на ремонт их МКД, причем организовать проведение ремонта они могут в любое время.

Порядок начисления сумм на общедомовые нужды (ОДН) также вызывает много вопросов у потребителей. Несмотря на то, что в Правилах предоставления коммунальных услуг гражданам содержится порядок расчета ОДН, потребителям не всегда понятны указанные в квитанциях значения. Принятое в 2017 г. Постановление Правительства РФ № 1498 “О вопросах предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме” от 26 де-

кабря 2016 г. урегулировало вопросы расчета нормативов потребления коммунальных ресурсов на общедомовые нужды⁸.

Таким образом, в данной статье нами рассмотрены проблемы обеспечения прав потребителей на получение соответствующих установленным требованиям качества ЖКУ, возникающие из-за недостаточно полного правового регулирования порядка предоставления ЖКУ. Устранение существующих недостатков обеспечит потребителям возможность разрешения проблемных вопросов и защиты своих нарушенных прав.

¹ О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям жилых помещений в многоквартирных домах и жилых домов (вместе с Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов): постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354 // Российская газета. 2011. 1 июня (№ 116).

² Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ : [ред. от 28 дек. 2016 г.] : [с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2017 г.] // Российская газета. 2005. 12 янв. (№ 1).

³ О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям жилых помещений в многоквартирных домах и жилых домов...

⁴ Там же.

⁵ Услуги жилищно-коммунального хозяйства и управления многоквартирными домами. Коммунальные услуги. Общие требования : ГОСТ Р 51617-2014. Национальный стандарт Российской Федерации : [утв. Приказом Росстандарта от 11 июня 2014 г. № 544-ст]. Документ опубликован не был.

⁶ Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность : постановление Правительства РФ от 13 авг. 2006 г. № 491 // Собр. законодательства РФ. 2006. 21 авг. (№ 34). Ст. 3680.

⁷ Об утверждении “Методических указаний по расчету ставок платы за наем и отчислений на капитальный ремонт жилых помещений, включаемых в ставку платы за содержание и ремонт жилья (техническое обслуживание), муниципального государственного жилищного фонда” : приказ Минстроя РФ от 2 дек. 1996 г. № 17-152. Документ опубликован не был.

⁸ О вопросах предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме : постановление Правительства РФ от 26 дек. 2016 г. № 1498 // Российская газета. 2017. 13 янв. (№ 6).