



Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

от 28 декабря 2004 г. N 0100/3671-04-27

О методических рекомендациях по вопросам защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Направляю для практического использования в работе методические рекомендации по вопросам защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Приложение на 17 л. в 1 экз.

Руководитель

Г.Г. Онищенко

Приложение

Методические рекомендации по вопросам защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства

1. Общие положения

Защита прав потребителей жилищно-коммунальных услуг является одной из важнейших социально значимых функций государства. Учитывая, что Роспотребнадзор согласно п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. N 322, является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей, государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), должен стать одним из приоритетных направлений в деятельности как самой федеральной Службы, так и ее территориальных органов.

Эффективность реализации указанной задачи в рамках полномочий Федеральной службы в первую очередь зависит от правильного определения объекта и субъектов соответствующих правоотношений и выбора правовых норм, подлежащих применению в каждом конкретном случае.

В настоящее время отношения с участием потребителей в сфере ЖКХ регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ), [Жилищным кодексом РСФСР](#), Законом РФ "О защите прав потребителей", Законом РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)", Правилами предоставления коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26.09.1994 [N 1099](#), Правилами оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 [N 392](#), [Основами ценообразования](#) в сфере жилищно-коммунального хозяйства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.02.2004 N 89, иными нормативными правовыми актами.

По общему правилу отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать из возмездных гражданско-правовых договоров на приобретение товаров, выполнение работ, оказание услуг, в частности (применительно к рассматриваемой сфере правоотношений):

- из договоров найма жилого помещения (в том числе социального найма) в части выполнения работ, оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится соответствующее жилое помещение, предоставления или обеспечения предоставления нанимателю необходимых коммунальных услуг, проведения текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг (справочно: Законом РФ "О защите прав потребителей" не регулируются отношения, относящиеся непосредственно к основному предмету договора найма, в основе которого лежит предоставление жилого помещения во владение и пользование, то есть предоставление прав, а не услуг);

- из договоров подряда (бытового, строительного, на техническое обслуживание приватизированного, а также другого жилого помещения, находящегося в собственности граждан);

- из договора энергоснабжения, являющегося разновидностью договора купли - продажи, когда в качестве продавца соответствующего вида энергии (электричество, вода, газ, тепло) выступает энергоснабжающая организация.

В настоящее время все граждане, проживающие как в приватизированных, так и неприватизированных квартирах в многоквартирных жилых домах, являются потребителями жилищно-коммунальных услуг. Их исполнителем, т.е. стороной в правоотношениях, регулируемых соответствующими положениями Гражданского кодекса РФ, [Жилищным кодексом РСФСР](#) (в части, не противоречащей нормам ГК РФ), Законом РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)", Законом РФ "О защите прав потребителей" и другими нормативно-правовыми документами, принятыми во исполнение указанных законодательных актов, в контексте определения, данного в п. 1.1 Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1994 года [N 1099](#), является предприятие или учреждение (организация), в собственности, полном хозяйственном ведении или оперативном управлении которых находится соответствующий жилищный фонд (а также кондоминиумы, жилищно-строительные кооперативы и т.д. - для потребителей, проживающих в жилищном фонде, находящемся в коллективной собственности).

При этом законодательством о защите прав потребителей не регулируются гражданско-правовые отношения граждан с указанными организациями (например, с жилищно-строительными или дачно-строительными кооперативами, товариществами собственников жилья и т.д.), если эти отношения возникают в связи с членством граждан в этих организациях. Однако законодательством о защите прав потребителей регулируются отношения по поводу предоставления этими организациями гражданам (в том числе членам этих организаций) платных услуг. Так, например, если уставом ЖСК предусмотрена обязанность кооператива обеспечивать оказание платных коммунальных услуг гражданам, то на отношения, возникающие по поводу предоставления указанных услуг, распространяется действие законодательства о защите прав потребителей.

Помимо этого, при определении субъекта соответствующей ответственности перед потребителем необходимо иметь в виду, что в отдельных муниципальных образованиях сложилась практика, при которой фактическим исполнителем жилищно - коммунальных услуг является орган местного самоуправления, реализующий функции управляющей организации в отношении соответствующего муниципального жилищного фонда непосредственно через свои структурные подразделения. Подобная практика является неправомерной, так как свидетельствует о совмещении органом власти функций хозяйствующего субъекта, что противоречит соответствующим положениям п. 3 ст. 7 Закона РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", и в отдельных случаях по формальному признаку может затруднять осуществление защиты прав потребителей на основе правовых норм Закона РФ "О защите прав потребителей", поскольку указанный законодательный акт вообще не

определяет органы государственной власти и местного самоуправления в качестве субъектов регулируемых им правоотношений.

2. Характеристика договорных отношений

Как уже было отмечено выше в основе отношений между потребителем и исполнителем жилищно - коммунальных услуг (продавцом - энергоснабжающей организацией) должен лежать договор (ст. 420 ГК РФ, [п. 2.1](#) Правил предоставления коммунальных услуг).

С учетом соответствующих положений п. 1 ст. 161, п. 2 ст. 420, ст. 674 ГК РФ договор найма (в государственном и муниципальном жилищном фонде - социального найма), а для собственников соответствующего жилого помещения в многоквартирном доме - договор обслуживания (технического обслуживания и предоставления коммунальных услуг) должен заключаться в простой письменной форме.

В отношениях потребителя (абонента) с энергоснабжающей организацией договор считается заключенным с момента первого фактического подключения потребителя в установленном порядке к присоединенной сети (п. 1 ст. 540 ГК РФ).

Основные условия договора найма (обслуживания) определены в [п. 2.2](#) Правил предоставления коммунальных услуг. При этом обязанность по подготовке проекта и заключению этого договора согласно [п. 5.2.1](#) тех же Правил возложена на исполнителя.

При оценке условий договора необходимо руководствоваться ст. 422 ГК РФ и ст. 16 Закона РФ "О защите прав потребителей", согласно которой условия договора, ущемляющие права потребителей по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными.

В этой связи при выявлении подобных условий (которые могут определять состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена [ч. 2 ст. 14.8](#) КоАП РФ) следует исходить из того, что согласно ст. 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона и иных правовых актов, а односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом (ст. 310 ГК РФ).

Кроме того, исполнитель не вправе обуславливать приобретение одних работ (услуг) обязательным приобретением иных и без согласия потребителя выполнять

дополнительные работы (услуги) за плату (п.п. 2, 3 ст. 16 Закона РФ "О защите прав потребителей").

То обстоятельство, что в большинстве случаев отношения потребителей жилищно-коммунальных услуг с соответствующими исполнителями не оформлены надлежащим образом не должно служить основанием для признания отсутствия между ними договора как такового, поскольку между названными сторонами в любом случае (прежде всего - в силу закона) существуют договорные отношения, основанные среди прочего на фактической поставке гражданам соответствующих энергоресурсов, вне зависимости от наличия или отсутствия заключенного в установленном порядке (с соблюдением простой письменной формы) договора найма (социального найма) жилого помещения или договора на его обслуживание.

При оценке договорных отношений, фактически сложившихся в сфере ЖКХ, особое внимание следует уделять рассмотрению обстоятельств отключения граждан - потребителей от источников электроэнергии, тепла, воды и т.д. Подобные действия на практике как правило осуществляются либо в качестве соответствующей "меры воздействия" на недобросовестных плательщиков жилищно - коммунальных услуг или являются следствием неоплаты ресурсоснабжающим организациям оказанных ими коммунальных услуг организациями - исполнителями, обеспечивающими предоставление этих услуг гражданам - потребителям и являющимися по отношению к ним обязанной стороной.

При рассмотрении подобных фактов, зачастую сопровождающихся значительным числом жалоб граждан, необходимо исходить из нижеследующего.

1. В настоящее время прекращение или ограничение подачи какого-либо вида энергии гражданам, не оплачивающим ее своевременно, в качестве меры гражданско-правовой ответственности потребителей, не предусмотрено ни одним из действующих законодательных актов - ни ст. 547 ГК РФ, закрепляющей общие основания ответственности по договору энергоснабжения (в отношениях абонентов с энергоснабжающими организациями), ни ст. 15(5) Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)", определяющей формы и степень ответственности граждан за оплату жилья и коммунальных услуг.

Кроме того, поскольку в соответствии с п. 3 ст. 541 ГК РФ гражданин, использующий энергию для бытового потребления, вправе использовать ее в необходимом ему количестве, а права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и (согласно пункту 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации) только в той мере, в какой это необходимо для целей, прямо определенных указанной статьей Основного закона Российской Федерации, следует иметь ввиду, что положения [п. 5.1.3](#) Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 года N 1099 (т.е. до введения в действие нового

Гражданского кодекса Российской Федерации), допускающие возможность прекращения предоставления коммунальных услуг в случае просрочки оплаты более трех месяцев, не должны подлежать применению в силу п. 5 ст. 3 ГК РФ.

2. Исходя из соответствующих положений ст. 15 Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)" (в редакции Федерального закона от 06 мая 2003 года N 52-ФЗ), [п.п. 1.1 – 1.5](#) Правил предоставления коммунальных услуг обеспечение потребителей жилищно-коммунальных услуг надлежащим теплоснабжением, электроснабжением, холодным и горячим водоснабжением является для исполнителя обязательным.

При этом, согласно п. 5 ст. 4 Закона РФ "О защите прав потребителей" и [п.п. 1.5, 4.1](#) Правил предоставления коммунальных услуг каждый потребитель имеет право на то, чтобы услуги, связанные с энерго-, тепло- и водоснабжением занимаемого им жилого помещения, соответствовали по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм и условиям договора.

3. В контексте соответствующих положений п. 3 ст. 541, п.п. 2, 3 ст. 546 ГК РФ и п. 1.4 Правил предоставления коммунальных услуг единственным основанием для перерыва (прекращения, ограничения) в подаче гражданам указанных энергоресурсов могут служить необходимость проведения плановых или неотложных работ в системе энергообеспечения, а также стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации, не зависящие от исполнителя и ресурсоснабжающих предприятий. При этом любой исполнитель жилищно-коммунальных услуг обязан:

во-первых - в соответствии с [п.п. 5.2.4](#) и [5.2.6](#) Правил предоставления коммунальных услуг принимать своевременные меры по предупреждению и устранению нарушений качества этих услуг, повышать их потребительские свойства и не допускать нарушений технологических процессов в ходе их оказания (обеспечивая таким образом строгое соблюдение Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 N 170, и [ГОСТ Р 51617](#) - 2000 "Жилищно-коммунальные услуги. Общие технические условия");

во-вторых - согласно соответствующих положений постановления Правительства Российской Федерации от 05.01.1998 г. N 1 - обеспечивать по соглашению с энергоснабжающей организацией гражданам - потребителям, своевременно оплачивающим использованные энергетические ресурсы, подачу этих ресурсов в необходимых для них объемах.

Единственным основанием, освобождающим в этой связи исполнителя от соответствующей гражданско-правовой и административной ответственности за нарушение качества предоставления коммунальных услуг, согласно [п. 6.6](#) Правил предоставления коммунальных услуг может служить доказанный им факт действия непреодолимой силы.

Другим распространенным нарушением прав потребителей является принудительное взыскание с граждан пени за просрочку оплаты жилищно - коммунальных услуг, в основе которого как правило лежат соответствующие положения [п. 2.5](#) Правил предоставления коммунальных услуг.

В этой связи, при определении состава соответствующего правонарушения в действиях исполнителя жилищно - коммунальных услуг или энергоснабжающей организации необходимо исходить из следующего.

Неустойка (пени) как способ обеспечения исполнения обязательств согласно ст. 330 ГК РФ может быть предусмотрена только федеральным законом или договором. Поскольку закон, содержащий соответствующую императивную норму в части определения предельного размера пеней при задержке гражданином оплаты жилья и коммунальных услуг вступил в силу лишь с 8 мая 2003 года (см. Федеральный закон от 06 мая 2003 г. N 52-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "Об основах федеральной жилищной политики" и другие законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг"), вопрос правомерности ее взыскания находится в прямой зависимости от того, содержится ли условие о ее взимании в договоре найма (социального найма) или обслуживания (технического обслуживания) жилого помещения, заключенном между потребителем и исполнителем, или в договоре энергоснабжения.

Отсутствие такого договора, свидетельствующее о несоблюдении письменной формы соглашения о неустойке, позволяет сделать вывод о навязывании потребителям условий, ущемляющих их права по сравнению с правилами, установленными ст.ст. 330, 331 ГК РФ, что является нарушением ст. 16 Закона РФ "О защите прав потребителей" и п. 21 Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. [N 392](#), в соответствии с которым "пени за несвоевременное внесение гражданами платы взимаются в случае, размере и порядке, установленных законодательством Российской Федерации и заключенными договорами".

Кроме того, автономное правоприменение [п. 2.5](#) Правил предоставления коммунальных услуг (безотносительно к иным соответствующим нормам действующего законодательства по данному вопросу), явно ущемляющее права потребителей, не должно допускаться по следующим основаниям (в дополнение к вышеизложенному).

Во-первых, названный пункт Правил устанавливает только размер пени и возможность ее начисления, и лишь в случае соблюдения требований [п.п. 2.1](#) и [2.2](#) тех же Правил (в контексте с которыми он и должен рассматриваться), т.е. при наличии соответствующего письменного договора (как того требует ГК РФ),

возникают правовые основания для ее применения в качестве меры ответственности ([п. 5.1.1](#) Правил предоставления коммунальных услуг).

Во-вторых, правоприменение [п. 2.5](#) Правил предоставления коммунальных услуг, как и самого постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 года N 1099 в целом возможно лишь с учетом соответствующих положений п. 5 ст. 3 ГК РФ.

В-третьих, расширительное (вольное) толкование [п. 2.5](#) Правил предоставления коммунальных услуг, на практике приводящее к начислению и взиманию пени в размере 1% за просрочку оплаты жилищных и коммунальных услуг, отношения по предоставлению которых данными Правилами не регулируются в принципе (газоснабжение, вывоз отходов, лифт, содержание и ремонт жилья и др.), вообще не имеет под собой какого-либо правового обоснования.

В-четвертых, сам размер указанной пени (1%) не соответствует максимально допустимой ее величине, установленной частью 2 ст. 15(5) Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)", согласно которой "размер пени при задержке гражданами оплаты жилья и коммунальных услуг не должен превышать одну трехсотую действующей на момент оплаты ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от не выплаченных в срок сумм за каждый день задержки начиная со следующего дня после установленного срока выплаты по день фактического расчета включительно".

3. Виды, условия, расчет и порядок оплаты жилищно - коммунальных услуг

Учитывая, что большое число обращений граждан так или иначе связано с вопросами оплаты жилья и коммунальных услуг, их практическое разрешение должно базироваться на следующих законодательно закрепленных основополагающих правовых нормах.

Согласно части 2 статьи 15 Закона РФ от 24 декабря 1992 года N 4218-1 "[Об основах федеральной жилищной политики](#)" (в ред. Федеральных законов от 12.01.1996 N 9-ФЗ, от 21.04.1997 N 68-ФЗ, от 10.02.1999 N 29-ФЗ, от 17.06.1999 N 113-ФЗ, от 08.07.1999 N 152-ФЗ, от 24.12.2002 N 179-ФЗ, от 06.05.2003 N 52-ФЗ) оплата жилья (включающая в себя внесение платы за содержание жилья и его ремонт) и коммунальных услуг, а также последствия неосуществления указанной оплаты и неисполнения или ненадлежащего исполнения установленных нормативными правовыми актами правил содержания, ремонта жилья и оказания коммунальных услуг в жилых помещениях в зависимости от оснований пользования этими помещениями регулируются соответственно гражданским законодательством, [жилищным законодательством](#) Российской Федерации и жилищным законодательством субъектов Российской Федерации (исходя из положений п. 1 ст. 3 Гражданского кодекса РФ), т.е. посредством

соответствующего законодательства органов, представляющих и осуществляющих в Российской Федерации (согласно статьи 11 Конституции Российской Федерации) государственную власть.

Органы местного самоуправления (а также органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в силу полномочий, указанных в части 7 статьи 15 того же Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)", устанавливают в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, нормативы потребления коммунальных услуг, цены на содержание и ремонт жилья (для нанимателей жилья в соответствующем муниципальном и государственном жилищном фонде - также и цены за наем жилого помещения), тарифы на коммунальные услуги в жилых помещениях (за исключением тех из них, регулирование которых производится согласно федеральных законов "[Об электроэнергетике](#)", "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации", "[О газоснабжении в Российской Федерации](#)" и "О естественных монополиях"), а также цены и тарифы в соответствии со стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг.

Пересмотр или изменение названных цен может осуществляться, как правило, не чаще одного раза в год одновременно с принятием решения об утверждении местного бюджета на очередной финансовый год и только на основании результатов независимой экспертизы фактических затрат на содержание, ремонт жилья и оказание коммунальных услуг, которая проводится в порядке, определяемом органами местного самоуправления и органами государственной власти городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Основные принципы и методы установления цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, тарифов на коммунальные услуги, а также правила регулирования и применения этих цен и тарифов определены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2004 года [N 89](#) в так называемых Основах ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, п. 12 которых не допускает среди прочего включение в эти цены и тарифы необоснованных расходов.

Согласно части 4 статьи 15(2) Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)" органы государственной власти и местного самоуправления по запросам нанимателей жилых помещений по договору социального найма и собственников жилых помещений в отношении регулируемых цен и тарифов на услуги ЖКХ обязаны предоставлять информацию о полном составе затрат, относимых соответствующими организациями, предоставляющими эти услуги, на их себестоимость.

Особо следует отметить тот факт, что с введением в действие Федерального закона от 6 мая 2003 года [N 52-ФЗ](#) "О внесении изменений и дополнений в Закон

Российской Федерации "[Об основах федеральной жилищной политики](#)" и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг" является противоправным взимание с граждан платы за капитальный ремонт жилищного фонда, ранее введенной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 1999 года [N 887](#), поскольку данный законодательный акт фактически исключил указанный платеж из общего состава (структуры) платежей за услуги жилищно-коммунального назначения, установив, что "порядок возмещения расходов на капитальный ремонт жилья устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с федеральным законом".

В целом, в настоящее время, согласно [п. 3](#) Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг оплата жилья нанимателями жилых помещений по договору социального найма жилого помещения и договору найма жилого помещения, относящихся к государственному и муниципальному жилищным фондам, а также собственниками жилых помещений в многоквартирных домах, в которых не созданы объединения собственников, включает в себя внесение платы:

а) за содержание жилья, которое состоит из:

содержания общего имущества жилого дома, в том числе подвала, чердака, подъезда и крыши;

технического обслуживания общих коммуникаций, технических устройств, в том числе лифтов и приборов учета, а также технических помещений жилого дома;

вывоза бытовых отходов;

содержания придомовой территории.

(При этом примерный перечень услуг, связанных с содержанием жилья и оплачиваемых за счет платы за содержание жилья, утверждается Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации);

б) за ремонт жилья, включающий в себя текущий ремонт общего имущества жилого дома, общих коммуникаций, технических устройств и технических помещений жилого дома, объектов придомовой территории, по перечню работ, связанных с текущим ремонтом общего имущества жилых домов и оплачиваемых за счет платы за ремонт жилья (согласно [приложению](#) к Правилам);

в) за наем жилого помещения - для нанимателей жилых помещений, относящихся к государственному и муниципальному жилищным фондам.

Указанные граждане, проживающие в жилых домах (жилых помещениях), относящихся к категории ветхих и аварийных, оплачивают только содержание жилья и наем жилого помещения.

Органы местного самоуправления на основе перечней, указанных в настоящем пункте, с учетом состояния и конструктивных особенностей жилых домов, географических, природно-климатических, социально-экономических, градостроительных и других особенностей поселения вправе утверждать региональные и местные перечни услуг по содержанию жилья и работ по его ремонту.

Размер платы за коммунальные услуги в соответствии с [п. 13](#) Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг должен определяться как произведение соответствующих тарифов на эти услуги на объемы потребленных ресурсов (воды, газа, электрической и тепловой энергии и т.д.) по показаниям приборов учета.

При отсутствии приборов учета объем потребления коммунальных услуг принимается равным нормативам потребления, устанавливаемым органами местного самоуправления в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

При этом согласно [п. 6](#) тех же Правил "оплата коммунальных услуг (электроснабжения, газоснабжения, в том числе снабжения сетевым природным или сжиженным газом, газа в баллонах, водоснабжения, водоотведения (канализации), горячего водоснабжения и теплоснабжения (отопления), в том числе приобретения и доставки твердого топлива при наличии печного отопления) осуществляется гражданами, проживающими в жилых помещениях, относящихся к жилищному фонду независимо от форм собственности, по единым правилам, условиям и тарифам, действующим на территории соответствующего муниципального образования, в зависимости от степени благоустроенности жилых помещений и жилых домов".

При оценке фактически установленного порядка оплаты жилищно-коммунальных услуг гражданами следует иметь в виду, что он должен соответствовать общим принципам, заложенным в статье 37 Закона РФ "О защите прав потребителей" и статье 15(2) Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)", и не ущемлять права потребителей в отношении выбора формы соответствующей оплаты.

В этой связи особое внимание следует уделить соблюдению исполнителями жилищно - коммунальных услуг положений [п. 19](#) Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, согласно которому "если иное не установлено договорами социального найма, договорами найма и договорами с управляющими и иными организациями, имеющими перед гражданами обязательства по

содержанию, ремонту жилья и предоставлению коммунальных услуг, граждане вправе по своему выбору:

а) оплачивать жилье и коммунальные услуги наличными денежными средствами или в безналичной форме со счетов в выбранных ими банках или переводом денежных средств без открытия банковского счета, а также почтовыми переводами;

б) поручать другим лицам вносить плату вместо них любыми способами, не противоречащими договорам, указанным в настоящем пункте;

в) вносить плату за жилье и коммунальные услуги частями за прошедший месяц до окончания установленного срока ее внесения;

г) осуществлять предварительную оплату жилья и коммунальных услуг в счет будущих месяцев".

Условия отсрочки или рассрочки оплаты жилья и коммунальных услуг (в том числе погашение задолженности) согласовываются гражданами с соответствующими исполнителями, имеющими перед ними договорные обязательства по содержанию, ремонту жилья и предоставлению коммунальных услуг.

Актуальность работы, направленной на выявление условий, ущемляющих права потребителей при оплате жилищно - коммунальных услуг, во многом связана с той практикой, которая сложилась в связи с повсеместным созданием так называемых расчетно-кассовых центров по сбору и обработке коммунальных платежей, организационно - правовым основанием учреждения которых явилось постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.1999 [N 887](#), утратившее силу согласно п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 [N 392](#).

Учитывая, что порядок расчетов, т.е. условия и форма оплаты услуг (в том числе в наличном или безналичном порядке) согласно ст. 37 Закона РФ "О защите прав потребителей" и [п.п. 2.2, 2.6](#) Правил предоставления коммунальных услуг должны определяться по соглашению между потребителем и исполнителем и отражаться все в том же письменном договоре, положения п. 4 постановления Правительства РФ от 2 августа 1999 года [N 887](#), установившего, что сбор платы за жилье и коммунальные услуги может производиться не только собственником домовладения, но и уполномоченной им организацией через расчетно-кассовые центры, должны были реализовываться на практике не только с соблюдением вышеназванных норм потребительского законодательства, но и с учетом норм обязательственного права Гражданского кодекса РФ.

В этой связи являются недопустимыми действия отдельных муниципалитетов, связанные с принудительным возложением на потребителей (проживающих, прежде всего, в муниципальном жилищном фонде) обязанностей по оплате жилищно - коммунальных услуг исключительно в расчетно-кассовых центрах и отказом принимать и учитывать платежи, осуществленные иными способами (через банки, почтовым переводом и др.).

Особо следует выделить факты, связанные с организацией работы по взысканию с населения задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг, осуществляемой расчетно-кассовыми центрами по поручению соответствующих МУП "ЖКХ", ДЕЗов и иных организаций - исполнителей жилищно-коммунальных услуг.

Как правило, такая работа, основанная на договоре поручения или какой-либо иной форме соглашения, на практике явно ущемляет права потребителей, так как приводит к принудительному возложению на них обязанностей по отношению к субъекту, который не является и не может являться (без соблюдения необходимых формальных требований законодательства) по отношению к ним надлежащим кредитором.

Согласно п. 2 ст. 307 ГК РФ какие-либо обязательства в рамках гражданско-правовых отношений могут возникнуть лишь из договора, вследствие причинения вреда или из иных оснований, указанных в ГК. Например, в отношениях, основанных на договоре найма (социального найма) жилого помещения обязательство по оплате жилищно-коммунальных услуг со стороны потребителей - нанимателей по отношению к наймодателю (исполнителю), как уже отмечалось выше, вытекает из соответствующих положений п. 3 ст. 682 ГК РФ. Право же наймодателя, как соответствующего кредитора, требовать от нанимателей-должников надлежащего исполнения этого обязательства закреплено в п. 1 ст. 307 ГК РФ.

Переход прав кредитора к другому лицу должен и может осуществляться лишь в порядке, установленном §1 главы 24 ГК РФ. Так, согласно п. 1 ст. 382 ГК РФ право (требование), принадлежащее кредитору на основании обязательства, может быть передано им другому лицу по сделке (уступка требования) или перейти к другому лицу на основании закона.

Поскольку перечень законных оснований, изложенных в ст. 387 ГК РФ, к рассматриваемым отношениям не применим в принципе, уступка требования, связанная с передачей соответствующих прав, принадлежащих первоначальному кредитору (наймодателю), новому лицу (расчетно-кассовому центру), исходя из специфики и постоянного, длящегося характера правоотношений между наймодателем и нанимателями жилья по договору найма или социального найма (безотносительно к тому, заключен ли этот договор в письменной форме или нет)

возможна только в том случае, если на то будет согласие должника (п. 2 ст. 388 ГК РФ).

Основным аргументом в пользу подобного утверждения должно служить то обстоятельство, что личность кредитора, т.е. соответствующего наймодателя - исполнителя, для каждого потребителя - нанимателя жилого помещения имеет существенное значение, чему есть очевидное правовое обоснование.

Во-первых, обязанность по предоставлению жилищно-коммунальных услуг жителям, проживающим в соответствующем муниципальном жилищном фонде, возложена пунктом 2 ст. 676 ГК РФ исключительно на наймодателя.

Во-вторых, именно наймодатель в лице той или иной организации или муниципального унитарного предприятия является исполнителем этих услуг по Закону РФ "О защите прав потребителей" и следовательно субъектом соответствующей ответственности, предусмотренной потребительским законодательством, а не расчетно-кассовый центр, с которым у граждан, оплачивающих жилищно-коммунальные услуги, вообще отсутствуют какие-либо договорные отношения, порождающие взаимные права и обязанности.

Согласно части 4 статьи 15 Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)" (в редакции Федерального закона от 6 мая 2003 года N 52-ФЗ) установление [основ ценообразования](#) в сфере жилищно - коммунального хозяйства и ежегодных федеральных стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг, утверждение правил содержания, ремонта жилья и оказания коммунальных услуг в жилых помещениях, стандартов качества содержания, ремонта жилья и объема оказания коммунальных услуг, методик перерасчета оплаты жилья и коммунальных услуг при оказании услуг в объеме меньше установленного и (или) ненадлежащего качества, является исключительной компетенцией Правительства Российской Федерации. Об этом же говорит и п. 17 Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. [N 392](#).

В этой связи Правила предоставления коммунальных услуг, утвержденные постановлением Правительством РФ от 26.09.1994 г. [N 1099](#), п.п. 1.6, 2.7 которых допускают соответствующее нормотворчество в вопросах определения порядка оформления отклонений коммунальных услуг от установленных нормативных показателей и т.д. в том числе и со стороны органов местного самоуправления, должны и могут применяться лишь постольку, поскольку они не противоречат положениям вышеуказанного законодательного акта.

При обеспечении защиты прав потребителей жилищно - коммунальных услуг следует особое внимание также обращать на надлежащее правоприменение ст. 15(5) Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)" в части недопущения и (или) признания противоправными действий, направленных на

выселение граждан из жилых помещений, занимаемых ими по договору социального найма.

Оценивая каждый такой случай, необходимо исходить из того, что единственным основанием для подобных действий может служить доказанный судом факт неосуществления нанимателем в течение шести месяцев оплаты жилья, которая согласно части 1 ст. 15 того же Закона включает в себя внесение платы за содержание жилья, платы за ремонт жилья и платы за наем жилого помещения (для нанимателей). В этой связи применение названной меры гражданско - правовой ответственности по отношению к гражданам, не оплачивающим коммунальные услуги, не относящиеся к оплате жилья, является противозаконным.

4. Основные принципы организации контроля и надзора в сфере защиты прав потребителей жилищно - коммунальных услуг

Организация контроля и надзора в сфере защиты прав потребителей жилищно - коммунальных услуг со стороны территориальных органов Роспотребнадзора должна предусматривать систему мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений потребительского законодательства.

Основанием для применения таких мер будут служить:

- жалобы, обращения, заявления граждан - потребителей жилищно - коммунальных услуг;
- соответствующие обращения органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций потребителей, средств массовой информации;
- мероприятия по контролю, проводимые в установленном порядке должностными лицами территориальных органов Роспотребнадзора.

При этом, в соответствии с возложенными на них функциями и в рамках полномочий, установленных законодательством, территориальные органы Роспотребнадзора (уполномоченные должностные лица) вправе:

1. Выдавать соответствующим исполнителям (продавцам) жилищно - коммунальных (коммунальных) услуг обязательные для исполнения предписания о прекращении нарушений прав потребителей и (или) необходимости соблюдения обязательных требований к жилищно - коммунальным (коммунальным) услугам.

Выдача указанных предписаний, являющихся по своей правовой природе индивидуальными ненормативными правовыми актами государственного органа,

производится на основании ст. 40 Закона РФ "О защите прав потребителей" в порядке, установленном соответствующим Положением, утвержденным Минздравсоцразвития России.

Основанием для выдачи предписаний, в частности, являются установленные факты:

- нарушения права потребителей на получение полной и достоверной информации об исполнителе и оказываемых им жилищно - коммунальных услугах (ст.ст. 8 - 11 Закона РФ "О защите прав потребителей", [п. 1.7](#) Правил предоставления коммунальных услуг);

- нарушения требований (в том числе обязательных) к качеству и безопасности предоставляемых жилищно - коммунальных услуг (ст.ст. 4, 7 Закона РФ "О защите прав потребителей", [п. 1.5](#) Правил предоставления коммунальных услуг, Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 года N 170 (зарегистрировано в Минюсте РФ 15 октября 2003 г., регистр. N 5176, опубликованы в "Российской газете" 23 октября 2003 г., N 214);

- включения в договор условий, ущемляющих права потребителей по сравнению с правилами, установленными действующим законодательством, в том числе, навязывание платных дополнительных услуг, обусловливание оплаты (приобретения) одних услуг обязательной оплатой (приобретением) иных и т.д. (ст. 16 Закона РФ "О защите прав потребителей");

- несоблюдения исполнителем соответствующих неимущественных требований потребителей, связанных с предъявлением ими индивидуальных претензий в отношении предоставляемых жилищно-коммунальных услуг (их потребительских свойств, сроков оказания и др.) (ст.ст. 12, 18, 28, 29, 37 Закона РФ "О защите прав потребителей").

При этом следует иметь в виду, что в силу положений ст. 11 ГК РФ все претензии и требования имущественного характера, предъявляемые потребителями, при их неразрешении в добровольном порядке подлежат рассмотрению исключительно судебными инстанциями;

2. Осуществлять в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, соответствующее административное производство, включая проведение административного расследования ([ст. 28.7](#) КоАП РФ) и выдачу представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения ([ст. 29.13](#) КоАП РФ), по статьям:

- [14.4](#) (в части выполнения работ (оказания услуг) жилищно - коммунального назначения, не соответствующих требованиям стандартов по качеству (ч. 1 ст. 14.4) и санитарным правилам (ч. 2 ст. 14.4);

- [14.6](#) (в части завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и т.п.) на соответствующие жилищно-коммунальные услуги и нарушения установленного порядка ценообразования, предусматривающего, в частности, необходимость соблюдения соответствующих федеральных (региональных) стандартов оплаты жилья и коммунальных услуг);

- [14.7](#) (в части введения потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств и качества предоставляемых жилищно - коммунальных услуг);

- [14.8](#) (в части нарушения права потребителей на получение необходимой и достоверной информации об исполнителе и оказываемых им жилищно - коммунальных услугах (ч. 1 ст. 14.8) и включения в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя (ч. 2 ст. 14.8).

Кроме того, с учетом соответствующих положений ч. 2 ст. 22.3 и ч. 1 ст. 23.49 КоАП РФ уполномоченные должностные лица территориальных органов Роспотребнадзора вправе осуществлять соответствующее административное производство по ч. 3 [ст. 14.8](#) КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за непредоставление потребителю льгот и преимуществ, установленных законодательством. Однако при правоприменении указанной нормы необходимо иметь в виду нижеследующее.

В соответствии со ст. 15(4) Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)" обязанность по обеспечению предоставления гражданам льгот на оплату жилья и коммунальных услуг в виде субсидий лежит на органах местного самоуправления и органах государственной власти городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург, организующих эту работу в порядке, установленном Положением о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. [N 444](#). Возмещение затрат, связанных с предоставлением гражданам указанных субсидий, осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов в порядке, установленном ч. 8 ст. 15(4) Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)".

В порядке, установленном ст. 15(6) Закона РФ "[Об основах федеральной жилищной политики](#)" происходит возмещение организациям жилищно - коммунального хозяйства расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, по отношению к которым обязанной стороной выступает Российская Федерация.

С учетом данного обстоятельства вопросы ненадлежащей реализации права граждан - потребителей жилищно - коммунальных услуг на предоставление им соответствующих льгот со стороны уполномоченных органов государственной и муниципальной власти должны разрешаться в порядке гражданского судопроизводства, установленного главой 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ст.ст. 254 - 258 ГПК РФ).

Предметом же соответствующего административного контроля со стороны уполномоченных должностных лиц территориальных органов Роспотребнадзора могут быть только противоправные действия соответствующих должностных и юридических лиц, ответственных за непосредственное соблюдение действующего порядка предоставления субсидий и учет предоставленных государством льгот при осуществлении расчетов с потребителями за жилье и коммунальные услуги.

При невыполнения в установленный срок законного предписания (представления) территориального органа Роспотребнадзора о прекращении нарушений прав потребителей возбуждается дело об административном правонарушении, ответственность за которое установлена ч. 1. [ст. 19.5](#) КоАП РФ, а при наличии соответствующих оснований - по ст. 19.6 КоАП РФ;

3. Осуществлять судебную защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей) в порядке, установленном ст.ст. 40, 46 Закона РФ "О защите прав потребителей", ст.ст. 46, 47 ГПК РФ.

Указанная защита в первую очередь обеспечивается посредством вступления в судебный процесс для дачи соответствующего заключения по делу или предъявления иска о признании противоправными в отношении неопределенного круга потребителей тех или иных действий исполнителя жилищно - коммунальных услуг.

4. Осуществлять взаимодействие с соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях исключения издания последними правовых актов, не соответствующих нормам потребительского законодательства и ущемляющих права потребителей.

В случае выявления таких фактов следует в инициативном порядке обращаться в прокуратуру с просьбой принести протест о признании таких актов недействительными.

В случае соответствующего оспаривания тех же актов в судах общей юрисдикции со стороны общественных организаций потребителей, необходимо добиваться принятия судом решения (в порядке, установленном ч. 2 ст. 47 ГПК РФ) о привлечении территориального органа Роспотребнадзора для дачи заключения по делу.

Руководитель Федеральной службы

по надзору в сфере защиты прав

потребителей и благополучия
человека

Г.Г. Онищенко