

Кузьмина Наталья Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
Костромской государственной университет

Kuzmina Natalia Vladimirovna,
candidate of law, associate professor,
Kostroma State University

Урядина Юлия Сергеевна,
магистрант Юридического института им. Ю. П. Новицкого,
Костромской государственной университет

Uryadina Yuliya Sergeevna,
postgraduate of the Law Institute. Y. P. Novitsky,
Kostroma State University
julija-samakova@rambler.ru

ПРОБЕЛЫ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ

GAPS IN THE LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM HOUSING AND COMMUNAL SERVICES OF RUSSIA

Целью настоящей статьи является исследование правового регулирования сферы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации. В данной работе проведен анализ основы правового регулирования правоотношений между исполнителем коммунальных услуг и ресурсоснабжающей организацией, а также исследованы другие проблемы в рассматриваемой сфере. Автор приходит к выводу о наличии пробелов в действующем законодательстве, требующих своего устранения.

The purpose of this article is to study the legal regulation of housing and communal services in the Russian Federation. In this paper, the analysis of the basis of legal regulation of legal relations between the contractor of public services and the resource organization, as well as other problems in this area. The author comes to the conclusion that there are gaps in the current legislation that need to be addressed.

Жилищно-коммунальное хозяйство; исполнитель коммунальных услуг; ресурсоснабжающая организация; поставка коммунальных услуг; ресурсоснабжение; оплата услуг.

Housing and communal services; performer of public services; resource organization; resource supply; payment for services.

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из крупнейших отраслей экономики и социальной сферы любой страны, которая существенно влияет на развитие экономических отношений и благополучие насе-

ления. В то же время, указанная сфера жизнедеятельности в России является одной из самых несовершенных, отмечается наличие множества проблем как правового, так и организационного характера, связанных с низким качеством и недостаточной эффективностью оказываемых услуг.

Представляется необходимым изучить в работе основу нормативно-правового регулирования в сфере ресурсоснабжения жилищно-коммунального хозяйства, а также вопросы ответственности сторон по поставке и оплате объема поставленных ресурсов.

Собственники помещений многоквартирного жилого дома выбирают способ управления домом посредством управляющей компании или товарищества собственников жилья, которые должны заключить договоры с ресурсоснабжающими организациями на приобретение всех коммунальных ресурсов и обеспечивать надлежащее оказание коммунальных услуг как исполнитель. Очевидно, ключевым вопросом в закреплении и оформлении взаимоотношений между управляющей компанией и ресурсоснабжающей организацией является надлежащее правовое регулирование данных связей. Предпринимаемые законодателем попытки урегулировать отдельные виды ресурсоснабжения (теплоснабжения, водоснабжения и другие) направлены на упорядочивание правил поведения участников соответствующих правоотношений, однако в силу широты рассматриваемой сферы, можно говорить об отсутствии нормативного единства. Наличие в настоящее время огромного количества споров между ресурсоснабжающими организациями и исполнителями коммунальных услуг подтверждает данный тезис.

Так, к примеру, одним из ключевых вопросов во взаимоотношениях между указанными субъектами является неисполнение обязанности по оплате поставленного в многоквартирный дом того или иного вида ресурса. В данном случае речь пойдет о поставке тепловой энергии, расходуемой на содержание общего имущества в многоквартирном доме. Как правило, правоотношения между организациями, поставляющими ресурс и исполнителями коммунальных услуг, оформляются посредством заключения договора теплоснабжения, по которому одна сторона обязуется поставить энергоресурсы, а другая сторона, соответственно их оплатить. Договор содержит условие об определении объема поставляемого блага, используемого на содержание общего имущества в многоквартирном доме. Условия договора основываются на положениях действующего законодательства. Пункт 42 (1) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов устанавливает: «В многоквартирном доме, который оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в котором все жилые и нежилые помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета (распределителями) тепловой энергии, размер платы за коммунальную услугу по отоплению в помещении

определяется исходя из показаний индивидуальных и (или) общих (квартирных) приборов учета тепловой энергии и показаний коллективного (общедомового) прибора учета тепловой энергии»¹. Исходя из указанного положения, оплата поставленного ресурса при наличии в доме приборов учета должна начисляться исходя из показаний таких приборов. Пункт 44 указанных Правил говорит следующее: «Распределяемый в соответствии с формулами 11–14 приложения № 2 к настоящим Правилам между потребителями объем коммунальной услуги, предоставленной на общедомовые нужды за расчетный период, не может превышать объема коммунальной услуги, рассчитанного исходя из нормативов потребления соответствующего коммунального ресурса в целях содержания общего имущества в многоквартирном доме...». Однако на практике часто возникает ситуация, что объем поставленного энергоресурса больше, чем фактически было потреблено собственниками жилых и нежилых помещений в многоквартирном доме. Такая ситуация возникает вследствие недобросовестных действий собственников помещений в результате передачи недостоверных данных об объеме потребленной услуги. К тому же, пункт 21 (1) Правил, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами², устанавливает, что объем коммунального ресурса, подлежащий оплате исполнителем по договору ресурсоснабжения в отношении многоквартирного дома, оборудованного коллективным (общедомовым) прибором учета, определяется на основании показаний указанного прибора учета за расчетный период (расчетный месяц) по формуле: $V_{д} = V_{одпу} - V_{потр}$, где $V_{одпу}$ – объем коммунального ресурса, определенный по показаниям коллективного (общедомового) прибора учета за расчетный период (расчетный месяц); $V_{потр}$ – объем коммунального ресурса, подлежащий оплате потребителями в многоквартирном доме, определенный за расчетный период (расчетный месяц) в соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг. Таким образом, законодатель говорит об обязанности исполнителя оплачивать разницу между объемом, определенным по показаниям прибора учета и объемом ресурса, потребленный собственниками помещений в многоквартирном жилом доме.

В данном случае встает вопрос о выполнении исполнителем коммунальных услуг обязательства по оплате энергии, потребленной на содержание общедомового имущества в многоквартирном доме, объем которой

¹ Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (ред. от 27.03.2018) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов») // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3168.

² Постановление Правительства РФ от 14.02.2012 № 124 (ред. от 27.02.2017) «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 8. – Ст. 1040.

определяется либо показаниями прибора учета, т. е. в количестве поставленного ресурсоснабжающей организацией энергоресурса, либо ограничивается установленным нормативом потребления. В настоящее время законодатель не дает четкого ответа на данный вопрос, что порождает огромное количество споров.

Обратим внимание на еще один недостаток нормативно-правового регулирования в рассматриваемой сфере, заключающийся в наличии большого количества подзаконных актов. Это способствует отсутствию четкого определения пределов подзаконного регулирования участников правоотношений, которые не всегда могут правильно применить имеющиеся нормы действующего законодательства, так как в большинстве случаев нормативные правовые акты, регулирующие тот или иной вопрос, содержат расплывчатые формулировки и дублируют друг друга. Кроме того, имеется множество случаев противоречия нормативно-правовых актов разных уровней друг другу. На наш взгляд, обилие правовых документов, принятых по одному и тому же предмету регулирования, делает законодательство громоздким, а также создает трудности в их практическом применении.

Одним из наиболее ярких примеров противоречия, и, как следствие, не правильного применения норм законодательства является следующий материал из судебной практики. Свердловским районным судом города Костромы вынесено огромное количество решений, которыми была возложена обязанность произведения перерасчета платы за отопление гражданам за отопительный период 2015–2016 годов. Суть спора свелась к следующему. Гражданин Т. является потребителем коммунальной услуги «отопление». Общедомовой прибор учета тепловой энергии в доме, в котором проживает гражданин, отсутствует. В соответствии со статьей 544 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными учета энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон³. Согласно части 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации⁴. В соответствии с п. 2 Приложения 2 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, раз-

³ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

мер платы за коммунальную услугу по отоплению в 1-м не оборудованном индивидуальным прибором учета тепловой энергии жилым домом, а также размер платы за коммунальную услугу по отоплению в 1-м не оборудованном индивидуальным или общим (квартирным) прибором учета тепловой энергии жилым или нежилом помещением в многоквартирном доме, который не оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии, согласно пунктам 42(1) и 43 Правил определяется исходя из площади помещения, норматива и тарифа.

Постановлением Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифной политики Костромской области от 11.08.2011 г. № 11/158⁵ утверждены нормативы отопления в многоквартирных и жилых домах на территории городского округа город Кострома Костромской области. При установлении норматива на отопление использовался показатель средней продолжительности отопительного периода применительно к населенному пункту город Кострома, равный 222 дня или 7,3 месяца.

Из совокупного толкования статьи 544 ГК РФ и части 1 статьи 157 ЖК РФ следует, что целью установления норматива потребления является обеспечение возможности расчетным путем определить объем потребленной коммунальной услуги при отсутствии прибора учета. Как указывает суд при вынесении решения, эта цель не может быть достигнута при применении норматива потребления и расчете платы за коммунальную услугу в периоды, когда услуга не оказывалась и не потреблялась. Потребление тепловой энергии начинается с момента фактического пуска тепла в конкретном доме и заканчивается в момент фактического отключения отопления в этом доме. В периоды, когда отопление жилого дома не осуществляется, коммунальная услуга по отоплению не потребляется, следовательно, плата за нее начисляться не должна. Этот вывод согласуется с требованиями пунктов 98–100 Правил предоставления коммунальных услуг. Таким образом, в периоды не предоставления коммунальной услуги по отоплению плата за нее не взимается. Следовательно, она не должна взиматься при не предоставлении услуги в связи с более поздним началом или ранним окончанием фактической продолжительности отопительного периода.

Действия ответчика, начислившего плату за коммунальную услугу не из фактического отопительного периода, а применив расчетный отопительный период 222 дня, который используется при определении норматива потребления, суд нашел неправомерными, так как действующее законодательство предусматривает внесение платы за услугу «отопление» за ото-

⁵ Постановление Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифной политики Костромской области от 11.08.2011 г. № 11/158 «Об утверждении нормативов отопления в многоквартирных и жилых домах на территории городского округа город Кострома Костромской области» (утратило силу) // СП – нормативные документы. – 2011. – № 33.

пительный период без указания на то, что он должен являться расчетным, а не фактическим⁶.

В данном случае мы наблюдаем существенное нарушение прав потребителей ресурсоснабжающей организацией вследствие противоречия и неправильного толкования норм права, регулирующих порядок начисления платы за отопление.

Таким образом, проведенное в данной научной статье исследование показало несовершенство основы правового регулирования сферы жилищно-коммунального хозяйства России, содержащей необоснованно большое количество подзаконных нормативно – правовых актов, способствующих неверному их толкованию и применению. Выявлены пробелы в действующем законодательстве, касающиеся определения объема энергоресурса, подлежащего оплате исполнителем коммунальных услуг. Проведенное исследование показало необходимость устранения таких пробелов и установление экономически и нормативно обоснованного размера оплаты оказываемых услуг.

Источники

1. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 14.

3. Постановление Департамента топливно-энергетического комплекса и тарифной политики Костромской области от 11.08.2011 г. № 11/158 «Об утверждении нормативов отопления в многоквартирных и жилых домах на территории городского округа город Кострома Костромской области» (утратило силу) // СП – нормативные документы. – 2011. – № 33.

4. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (ред. от 27.03.2018) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов») // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3168.

5. Постановление Правительства РФ от 14.02.2012 № 124 (ред. от 27.02.2017) «О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 8. – Ст. 1040.

6. Решение Свердловского районного суда города Костромы по делу 2-3575/2016 от 10 октября 2016 г. // Судебные и нормативные акты РФ. – URL : <http://sudact.ru> (дата обращения: 12.09.2018).

⁶ Решение Свердловского районного суда города Костромы по делу 2-3575/2016 от 10 октября 2016 г. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL : <http://sudact.ru> (дата обращения: 12.09.2018).