

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ И БЛАГОПОЛУЧИЯ ЧЕЛОВЕКА**

ПИСЬМО

от 8 февраля 2006 г. N 0100/1260-06-32

**О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ,
СВЯЗАННОЙ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ
В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Учитывая, что защита прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее - ЖКХ) в условиях реформирования жилищного сектора экономики является одной из важнейших социально значимых функций государства, проведение систематического и целенаправленного государственного контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в указанной области, продолжает оставаться одним из приоритетных направлений в деятельности как самой Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, так и ее территориальных органов.

Уже начиная с декабря 2004 года и на протяжении всего 2005 года Роспотребнадзор проводил активную организационно-методическую работу, направленную на формирование у территориальных управлений ответственного и профессионального подхода к вопросам обеспечения прав потребителей в жилищной сфере на основе сочетания административных и гражданско-правовых механизмов их защиты.

Практическими результатами этой работы явились Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.12.2004 N 12 "О повышении эффективности контрольно-надзорных мероприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства", Приказ Роспотребнадзора от 28.12.2004 N 44 "Об утверждении плана действий Роспотребнадзора по надзору и контролю за соблюдением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и защите прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства на декабрь 2004 г. - 2005 г.", письмо Роспотребнадзора от 28.12.2004 N 0100/3671-04-27 "О методических рекомендациях по вопросам защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства", письмо Роспотребнадзора от 06.06.2005 N 0100/4265-05-32 "О правовых основаниях возмещения вреда, причиненного потребителям вследствие недостатков товара, работы или услуги", письмо Роспотребнадзора от 01.08.2005 N 0100/5932-05-32 "О правовых основаниях защиты прав потребителей в сфере долевого строительства жилья".

Тем не менее, несмотря на предпринимаемые шаги, Роспотребнадзор по-прежнему отмечает значительное число обращений граждан по поводу нарушения их прав при исполнении соответствующими контрагентами взятых на себя договорных обязательств в сфере правоотношений, связанных со строительством (приобретением в собственность) различных объектов недвижимости и предоставлением жилищно-коммунальных услуг. При этом имеют место неоднократные факты недовольства гражданами теми мерами, которые предпринимаются территориальными управлениями по защите их законных интересов.

Основу этих претензий потребителей, как правило, составляют:

- вопросы нарушения определенных договором сроков строительства жилья;
- несоблюдение соответствующими организациями и предприятиями - исполнителями жилищно-коммунальных услуг требований действующего законодательства по оформлению договорных отношений;
- навязывание условий предоставления жилищно-коммунальных услуг, ущемляющих права потребителей;
- несоблюдение установленного порядка начисления и оплаты жилищно-коммунальных услуг;
- нарушение требований к качеству жилищно-коммунальных услуг и односторонний отказ от исполнения соответствующих обязательств, связанных с тепло-, водо- и электроснабжением жилых помещений (квартир) граждан;
- невыполнение жилищно-эксплуатационными организациями обязанностей по надлежащему содержанию общего имущества многоквартирных домов (в том числе подвалов, чердаков, лестничных клеток, подъездов и крыш), техническому обслуживанию лифтов и соответствующих приборов учета, вывозу бытовых отходов и содержанию придомовой территории и т.д.

Поскольку данные вопросы напрямую сопрягаются с теми проблемами жилищного сектора (низкое качество жилищных и коммунальных услуг, высокий уровень износа коммунальной инфраструктуры, низкие темпы обеспечения граждан жилыми помещениями социального использования и др.), на решение которых в соответствии с Программой социально-

экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. N 38-р, направлен приоритетный национальный проект "Доступное и комфортное жилье - гражданам России", основу которого составляет Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002 - 2010 годы, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2001 N 675 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2005 N 865), имеющая целью комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающее доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем, возникает объективная необходимость усиления со стороны Федеральной службы соответствующего внимания ко всему спектру жилищно-коммунальных вопросов, относящихся в компетенции Роспотребнадзора.

В этой связи соответствующую деятельность территориальных управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, в том числе связанную с выработкой и практическим применением комплекса превентивных мер, призванных не допустить нарушений соответствующих прав граждан, ущемление их законных интересов, а также снижение качества потребительских свойств услуг ЖКХ, следует рассматривать как важнейший элемент государственных гарантий жилищных прав граждан Российской Федерации.

Как известно, до последнего времени жилищные отношения с участием граждан-потребителей регулировались Жилищным кодексом РСФСР, утвержденным Верховным Советом РСФСР еще в 1983 г., и достаточно большим количеством законодательных (нормативных) актов, принятых в разное время на местном, региональном и федеральном уровнях (от ведомственных инструкций до федеральных законов - СССР, РСФСР, Российской Федерации).

Отсутствие единства правового регулирования жилищных отношений значительно усложняло проведение государством последовательной жилищной политики, имело своим результатом неопределенность в осуществлении гражданами тех или иных жилищных прав и в конечном итоге приводило к неоднозначной правоприменительной практике, зачастую не обеспечивающей должной и эффективной их защиты.

Вот почему разработка и принятие нового Жилищного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 марта 2005 года, были обусловлены вполне очевидными объективными причинами, а сам факт появления такого кодифицированного законодательного акта, призванного упорядочить соответствующие правоотношения в жилищной сфере, отмечается Федеральной службой как еще один безусловный шаг вперед на пути построения правового государства.

Однако отмечая в целом значительное число концептуальных новаций Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ) Роспотребнадзор доводит до сведения свою позицию относительно содержания целого ряда предусмотренных им правовых норм, практическое применение которых, по мнению Федеральной службы, может приводить к снижению достигнутого ранее уровня государственной защиты прав граждан - потребителей жилищно-коммунальных услуг, явному смещению не в их пользу декларируемого баланса прав и обязанностей субъектов отношений, регулируемых вновь принятым ЖК РФ, а в отдельных случаях - к росту социальной напряженности в обществе.

Так, согласно положениям п. 1 ч. 4 ст. 83 и ст. 90 ЖК РФ, если наниматель и проживающие совместно с ним члены его семьи в течение более шести месяцев без уважительных причин (данное понятие само по себе требует особых разъяснений) не вносят плату за жилое помещение и коммунальные услуги, они могут быть выселены в судебном порядке с предоставлением другого жилого помещения по договору социального найма, размер которого соответствует размеру жилого помещения, установленному для вселения граждан в общежитие. При этом, если по смыслу ст. 90 ЖК РФ (при буквальном толковании слов и выражений, содержащихся в ней) необходимым условием для подобного выселения должно служить одновременное невнесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги, то согласно п. 1 ч. 4 ст. 83 ЖК РФ достаточным условием для расторжения (в судебном порядке) договора социального найма жилого помещения по требованию наймодателя может быть соответствующее невнесение платы только за коммунальные услуги, что может порождать двоякое толкование и неоднозначное правоприменение рассматриваемых норм Кодекса.

Кроме того, по мнению Роспотребнадзора, указанные положения никак не корреспондируются с принципами конституционных гарантий прав граждан на жилище, закрепленными в ч. 3 ст. 1 ЖК РФ, и необоснованно завышают степень тяжести соответствующей гражданско-правовой ответственности потребителей по сравнению с нормами, действовавшими до 1 марта 2005 года, поскольку ранее ст. 15.5 Закона РФ "Об основах федеральной жилищной политики" допускала возможность выселения соответствующих граждан только в случае неосуществления ими в течение шести месяцев оплаты жилья, которая включала в себя лишь внесение платы за содержание жилья, его ремонт и плату за наем жилого помещения, что в любом случае исключало возможность применения такой меры ответственности, как выселение в судебном порядке за несвоевременную оплату коммунальных услуг.

В этой связи еще более спорной представляется по своему гражданско-правовому смыслу ст. 91 ЖК РФ, допускающая выселение нанимателя и (или) проживающих совместно с ним членов его семьи из жилого помещения вообще без предоставления другого жилья.

Другой негативной новацией нового ЖК РФ с точки зрения интересов потребителей следует считать ч. 14 ст. 155.

До последнего времени одним из самых распространенных нарушений прав потребителей в сфере ЖКХ являлось принудительное взыскание с граждан пени за просрочку оплаты жилищно-коммунальных услуг, в основе которого, как правило, лежали соответствующие положения п. 2.5 Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 26.09.1994 N 1099, предусматривающие несвоевременное внесение платы за коммунальные услуги начисление пени в размере одного процента с просроченной суммы платежей за каждый день просрочки.

Между тем неустойка (пеня) как способ обеспечения исполнения обязательств (см. письмо Роспотребнадзора от 28.12.2004 N 0100/3671-04-27 "О методических рекомендациях по вопросам защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства") согласно ст. 330 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - 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 (Федеральный закон от 6 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 находился (вплоть до 01.03.2005) в прямой зависимости от того, содержалось ли условие о ее взимании в договоре найма (социального найма) или обслуживания (технического обслуживания) жилого помещения, заключенном между потребителем и соответствующим исполнителем жилищно-коммунальных услуг, или в договоре энергоснабжения.

Отсутствие такого договора, свидетельствовавшее о несоблюдении письменной формы соглашения о неустойке, позволяло сделать вывод о навязывании потребителям условий, ущемляющих их права по сравнению с правилами, установленными ст. ст. 330, 331 ГК РФ, что в конечном итоге являлось 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".

В этой связи положения ч. 14 ст. 155 ЖК РФ, предусматривающие безусловную обязанность лиц, несвоеременно и (или) не полностью внесших плату за жилое помещение и коммунальные услуги, уплатить кредиторам вышеназванные пени, по мнению Роспотребнадзора, следует признать нормой, которая не только не учитывает социально-экономическое положение значительной доли потребителей жилищно-коммунальных услуг (чей статус ввиду значительного повышения оплаты данных услуг в 2005 году еще более усугубился), но и никак не приведет к реальному повышению их качества, поскольку вопрос своевременной оплаты потребителями услуг ЖКХ, как правило, не находится в причинно-следственной связи с показателями их потребительских свойств).

В целом же, поскольку вопросы оплаты жилья и коммунальных услуг вплоть до настоящего времени вызывают целый ряд разночтений, одним из самых важных с точки зрения законодательного регулирования следует считать Раздел VII ЖК РФ "Плата за жилое помещение и коммунальные услуги".

В этой связи Роспотребнадзор считает необходимым отметить, что, по мнению Федеральной службы, при сопоставлении соответствующих положений указанного раздела (в частности, ч. 2 ст. 153) с нормами, содержащимися в параграфе 6 "Энергоснабжение" Главы 30 ГК РФ (в частности, в ст. 544), последние должны носить диспозитивный характер, что, однако, не исключает (по формальным признакам) их различное толкование в процессе правоприменения.

Помимо этого, принимая во внимание довольно распространенный вид нарушения, выражающийся во включении в договор с гражданами-дольщиками соответствующего условия, связанного с возложением на них неправомерного бремени ответственности за оплату жилищно-коммунальных услуг, обращаем внимание на положения п. 5 ч. 2 ст. 153 ЖК РФ, согласно которой обязанность по внесению оплаты за жилое помещение и коммунальные услуги у собственника жилого помещения наступает лишь с момента возникновения права собственности на жилое помещение.

С учетом того, что в вопросах защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг большое значение имеет правильное определение субъекта соответствующей ответственности, особое внимание необходимо обратить на положения Раздела VIII ЖК РФ "Управление многоквартирными домами" и ст. 18 Федерального закона от 29.12.2004 N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от

26.12.2005 N 184-ФЗ). В этой связи территориальным управлениям Роспотребнадзора следует своевременно обеспечивать действенное взаимодействие с органами местного самоуправления в целях предупреждения возможных нарушений прав потребителей по причине отбора в качестве управляющих организаций недобросовестных и некомпетентных участников рынка. При этом в соответствующей части необходимое взаимодействие должно обеспечиваться также с органами прокуратуры, территориальными управлениями ФАС России, органами жилищной инспекции.

Принимая во внимание всю многоплановость такой работы, обращаем внимание на то, что она должна базироваться на необходимости соответствующего использования всего массива нормативных правовых актов, так или иначе имеющих отношение к проблемам защиты прав потребителей в рассматриваемой сфере. К числу таких актов, помимо уже не раз упоминаемых Роспотребнадзором ранее, в настоящее время относятся:

Федеральный закон от 30.12.2004 N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса";

Федеральный закон от 26.12.2005 N 184-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" и некоторые законодательные акты Российской Федерации";

Постановление Правительства Российской Федерации от 21.05.2005 N 315 "Об утверждении типового договора социального найма жилого помещения";

Постановление Правительства Российской Федерации от 26.01.2006 N 42 "Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений";

Постановление Правительства Российской Федерации от 21.01.2006 N 25 "Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями";

Приказ Федеральной службы по тарифам от 29.12.2005 N 853-э/4 "Об утверждении индексов максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, предельных индексов изменения платы граждан за жилое помещение и предельных индексов изменения размера платы граждан за жилое помещение и предельных индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги, а также предельных максимальных уровней тарифов на тепловую энергию, за исключением производимой электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, на 2006 год" (Регистрационный N 7336 от 30.12.2005).

С учетом вышеизложенного Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека предлагает территориальным управлениям Роспотребнадзора разработать и утвердить на 2006 год программы проведения необходимых организационных и контрольных мероприятий, предусматривающие комплекс мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений соответствующими лицами законодательства о защите прав потребителей в сфере ЖКХ.

При этом следует продолжить наработку практики применения в указанной области соответствующих норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и реализации полномочий, закрепленных в ст. 40 Закона РФ "О защите прав потребителей", делая акцент на полномасштабное применение мер гражданско-правовой защиты потребителей (неопределенного круга потребителей) в судебных инстанциях (в пределах компетенции, закрепленной соответствующими положениями статей 46, 47 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Должна быть повышена эффективность взаимодействия территориальных управлений Роспотребнадзора с региональными общественными организациями (объединениями) потребителей, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в основе которого должны лежать соответствующие положения статей 45, 44 и 42.1 Закона РФ "О защите прав потребителей", определяющие их полномочия.

При этом оптимальным результатом такого взаимодействия следует считать достижение консенсуса по всем вопросам, связанным с обеспечением защиты прав потребителей в регионе.

В то же время в случае выявления нормативных актов органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и (или) местного самоуправления, противоречащих законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации в области защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства следует совместно с общественными организациями потребителей оперативно рассматривать вопрос об их оспаривании в судебном порядке. При этом обращение в суд с заявлением в защиту прав потребителей и их законных интересов и о признании недействующим полностью или в части соответствующего нормативного правового акта может быть инициировано общественной организацией потребителей (с учетом полномочий, закрепленных ст. 45 Закона РФ "О защите прав

потребителей" и положений Главы 24 ГПК РФ), а территориальный орган Роспотребнадзора с учетом соответствующих положений части 1 ст. 47 ГПК РФ и п. 3 ст. 40 Закона РФ "О защите прав потребителей" будет по своей инициативе вступать в процесс для дачи заключения по делу.

Подобная форма защиты интересов потребителей в сфере ЖКХ по отношению к органам местного самоуправления, которые сами по себе как таковые не являются субъектами правоотношений, напрямую регулируемых Законом РФ "О защите прав потребителей", представляется вполне оправданной, так как позволяет одновременно реализовывать принципы и государственной и общественной защиты потребительских прав.

Эти и другие формы работы, связанные среди прочего с проведением всякого рода информационно-просветительских и обучающих мероприятий (семинары, "круглые столы" и т.д.), а также планомерное и систематическое взаимодействие со средствами массовой информации позволят выйти на качественно новый уровень обеспечения защиты прав потребителей в жилищной сфере.

Соответствующую отчетную информацию о проделанной работе по всему спектру вопросов, изложенных в настоящем письме, представить в Роспотребнадзор в следующие сроки: по итогам 1 полугодия - до 10 июля 2006 года, по итогам за год - до 20 января 2007 года.

Руководитель
Г.Г.ОНИЩЕНКО
