

Эволюция регулирования жилищным законодательством Российской Федерации правоотношений собственников, управляющих организаций и ресурсоснабжающих организаций по поводу предоставления коммунальных услуг

Кротов Олег Александрович, магистрант
Курский государственный университет

С момента введения в действие в 2005 году Жилищного кодекса Российской Федерации (далее ЖК РФ), который впервые установил способы управления многоквартирным домом, в том числе управление управляющей организацией, определил понятие договора управления многоквартирным домом и урегулировал деятельность по управлению им, одним из основных направлений деятельности управляющих организаций являлось предоставление коммунальных услуг собственникам жилых помещений многоквартирного дома. В соответствии со ст. 161 ЖК РФ (в первоначальных редакциях) управление многоквартирным домом должно было обеспечивать предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме, а управляющая организация должна нести ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за предоставление коммунальных услуг в зависимости от уровня благоустройства данного дома, качество которых должно соответствовать требованиям установленным Правительством Российской Федерации (п. 2.3. ст. 161 ЖК РФ).

Коммунальные услуги предоставляются в соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354¹. В целях обеспечения оказания управляющими организациями коммунальных услуг нормами ЖК РФ предусмотрена обязанность управляющих организаций по заключению договоров с ресурсоснабжающими организациями, которые осуществляют холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение, отопление.

Согласно положениям ЖК РФ и Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов схема взаимодействия собственников помещений, управляющих организаций и ресурсоснабжающих организаций по предоставлению коммунальных услуг выглядела следующим образом: управляющая организация является исполнителем коммунальных услуг, то есть предоставляет коммунальные услуги собственникам помещений, несет ответственность за качество и своевременность предоставления данных услуг и получает от собственников помещений оплату за коммунальные услуги, а ресурсоснабжающие организации «продают» управляющей организации коммунальный ресурс (тепло, воду, электроэнергию и т.д.), необходимый для оказания коммунальной услуги собственникам помещений и получают за это оплату от управляющей организации. Таким образом, собственники помещений находятся в договорных отношениях с управляющей организацией, никак не взаимодействуя с ресур-

соснабжающей организацией, а ресурсоснабжающая организация находится в договорных отношениях с управляющей организацией, также никак не взаимодействуя с собственниками помещений. Денежные средства за коммунальные услуги поступали от собственников помещений на счета управляющей организации, которые затем производили оплату ресурсоснабжающим организациям за приобретенные коммунальные ресурсы. Это породило многочисленные злоупотребления со стороны управляющих организаций. Для системы ЖКХ страны одним из наиболее актуальных вопросов стала проблема неплатежей управляющих организаций ресурсоснабжающим организациям.

В связи с этим законодательно были предприняты попытки преодоления данной проблемы, для чего были введены так называемые «прямые платежи» между собственниками помещений и ресурсоснабжающими организациями, минуя управляющие организации, и урегулирован порядок перехода на такие платежи и характер взаимоотношений между собственниками помещений, управляющими организациями и ресурсоснабжающими организациями при переходе на такие платежи. В 2011 году были внесены изменения в ЖК РФ² согласно которым ст. 155 ЖК РФ, регулирующая порядок внесения платы за жилое помещение и коммунальные платежи, была дополнена частью 7.1, в соответствии с которой общим собранием собственников помещений многоквартирного дома может быть принято решение о внесении оплаты за все или некоторые коммунальные услуги непосредственно ресурсоснабжающим организациям. В этом случае внесение собственниками платы за коммунальные услуги напрямую ресурсоснабжающим организациям считается выполнением своих обязательств по оплате коммунальных услуг перед управляющей организацией. При этом никаких договоров между потребителями и ресурсоснабжающим организациям не заключается, исполнителем коммунальной услуги по-прежнему остается управляющая организация, которая продолжает нести ответственность за качество коммунальных услуг и взыскивает с собственников помещений задолженность по оплате коммунальных услуг, в случае ее возникновения. То есть изменения касались только механизма расчетов за предоставленные коммунальные услуги, не затрагивая процесс их оказания.

В 2012 году были приняты ряд подзаконных нормативных актов, регулирующих взаимоотношения между исполнителями коммунальных услуг и ресурсоснабжающими организациями, в которых содержались нормы права, более подробно регламентирующие переход на прямые

¹ СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3168

² Федеральный закон от 04.06.2011 № 123-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"//Собрание законодательства РФ", 06.06.2011, № 23, ст. 3263

расчеты собственников помещений с ресурсоснабжающими организациями: Постановление Правительства РФ от 14.02.2012 № 124 "О правилах, обязательных при заключении договоров снабжения коммунальными ресурсами"³ и Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 253 "О требованиях к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг"⁴.

Как показала практика, такие изменения не позволили решить проблему неплатежей, в связи с чем в 2018 году в жилищном законодательстве произошли серьезные изменения. С 03.04.2018 г. вступил в силу Федеральный закон от 03.04.2018 № 59-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации"⁵, который существенным образом изменил правовое регулирование процесса предоставления коммунальных услуг собственникам помещений многоквартирных домов, в том числе выбравшим в качестве способа управления многоквартирным домом управление управляющей организацией. Если предыдущие изменения законодательства касались процесса оплаты собственниками помещений предоставленных ими коммунальных услуг, не затрагивая сам порядок их предоставления, то вышеуказанным федеральным законом в ЖК РФ были внесены нормы права, которые достаточно серьезно изменили сам механизм предоставления коммунальных услуг. В ЖК РФ впервые были внесены изменения, в соответствии с которыми при определенных условиях управляющие организации могут не предоставлять собственникам помещений коммунальные услуги, вместо этого в их обязанности в данных случаях входит обеспечение постоянной готовности инженерных коммуникаций и другого оборудования, входящих в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, к предоставлению коммунальных услуг. Исполнителем коммунальных услуг в домах управляемых управляющей организацией теперь могут являться ресурсоснабжающие организации. Для этого в ЖК РФ были внесены нормы права, которые предусматривают возможность перехода на прямые договоры по предоставлению коммунальных услуг между собственниками помещений и ресурсоснабжающими организациями в домах, управляемых управляющей организацией, без смены способа управления. Статьей 157.2. ЖК РФ теперь предусмотрены три таких случая:

1) при принятии общим собранием собственников помещений решения о заключении собственниками помещений в многоквартирном доме, договора холодного и горячего водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, газоснабжения, отопления, договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с ресурсоснабжающей организацией, региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами. При этом общее правило продолжает действовать. Если общее собрание не приняло решение о переходе на прямые договоры (и нет других оснований для такого перехода), то управляющая организация все так же обязана предоставлять собственникам коммунальные услуги и для этого заключать договоры ресурсоснабжения с ресурсоснабжающими организациями.

2) при прекращении договора на поставку коммуналь-

ных ресурсов между ресурсоснабжающими организациями и управляющей организацией, в случае одностороннего расторжения договора ресурсоснабжающей организацией при наличии у управляющей организации перед ресурсоснабжающей организацией задолженности, равной или превышающей две среднемесячные величины обязательств управляющей организации.

3) в случае если при принятии собственниками помещений решения об изменении способа управления многоквартирным домом или о выборе управляющей организации общим собранием собственников помещений в таком многоквартирном доме принято решение о сохранении порядка предоставления коммунальных услуг и расчетов за коммунальные услуги, действовавшего до принятия решения об изменении способа управления многоквартирным домом или о выборе управляющей организации.

При этом после принятия вышеуказанных поправок в ЖК РФ прямых платежей больше не будет, так как ч.7.1 ст.155 ЖК РФ утрачивает силу. По мнению законодателя прямые платежи должны быть заменены прямыми договорами.

Еще одной новеллой, внесенной Федеральным законом от 03.04.2018 № 59-ФЗ в ЖК РФ является заключение договоров, содержащих положения о предоставлении коммунальных услуг, в устной форме. Ранее подобные договоры заключались в письменной форме, и порядок их заключения вызывал многочисленные споры: некоторые участники правоотношений понимали требования норм права как обязанность заключать отдельный договор с каждым собственником помещений многоквартирного дома, другие считали, что речь идет о заключении одного договора с множественность лиц на стороне собственников. В настоящее время ч. 6 ст. 157.2 ЖК РФ предусматривает, что заключение договоров, содержащих положения о предоставлении коммунальных услуг, между собственниками помещений и ресурсоснабжающими организациями в письменной форме не требуется. Данные договоры считаются заключенными со всеми собственниками помещений в многоквартирном доме одновременно, с момента, установленного нормами ЖК РФ.

Возникает интересная ситуация, теперь в ряде случаев собственники помещений, являясь стороной договора, не участвуют ни в процессе принятия решения о заключении договора, ни в процессе его заключения. Их просто ставят перед фактом, что данный договор с их участием считается заключенным с определенной даты. Причем не участвуя в процессе заключения договора, собственники могут узнать о его существовании только из уведомления ресурсоснабжающей организации. Так при одностороннем отказе от договора на поставку коммунальных ресурсов ресурсоснабжающие организации одновременно с уведомлением об этом управляющей организации и органа государственного жилищного надзора уведомляют и собственников помещений. По истечении 30 дней с даты направления уведомления управляющей организации договор ресурсоснабжения считается прекращенным в части снабжения коммунальными ресурсами в целях предоставления соответствующей коммунальной услуги собственникам помещений и считается заключенным договор содержащий положения о предоставлении коммунальных услуг между всеми собственниками помещений в многоквартирном доме и ресурсоснабжающей организацией. В соответствии с ч.4 ст.157.2 ЖК РФ ресурсоснабжающая организация доводит информацию до собственников помещений путем:

³ Собрание законодательства РФ, 20.02.2012, № 8, ст. 1040

⁴ Собрание законодательства РФ, 02.04.2012, № 14, ст. 1651

⁵ Собрание законодательства РФ, 03.04.2018, № 15 (Часть 1), ст. 2030

- ее размещения в общедоступных местах (на досках объявлений в подъездах многоквартирного дома или в пределах придомового земельного участка);

- опубликования в печатных изданиях, в которых публикуются акты органов местного самоуправления;

- размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте ресурсоснабжающей организации;

- размещения в ГИС ЖКХ.

При этом, как следует из нормы права, уведомления должны быть размещены всеми способами. Вместе с тем санкции за неисполнение обязанности по уведомлению собственников не предусмотрены, а значит ничто не гарантирует соблюдение ресурсоснабжающей организацией данной обязанности. В этом случае собственники помещений просто не будут знать о наличии договора, заключенного между ними и ресурсоснабжающей организацией и, как следствие, о возникших у них в связи с этим обязательствах. Для устранения данной проблемы представляется целесообразным внесение изменений в п. 5 ст. 157.2 ЖК РФ, согласно которым договор между управляющей организацией и ресурсоснабжающей организацией будет считаться прекращенным в течении 30 дней не с даты направления уведомления об этом управляющей организации, а в течении 30 дней с даты направления уведомления управляющей организации, органу государственного жилищного надзора и собственникам помещений.

Как в любом нововведении, в новых нормах права о заключении прямых договоров, конечно же остались проблемы, при этом возникают новые противоречия между различными нормами жилищного законодательства. Возникновение большого количества вопросов при применении новых норм права на практике подтверждается и Письмом Минстроя России от 04.05.2018 N 20073-АЧ/04 "Об отдельных вопросах, возникающих в связи с принятием Федерального закона от 3 апреля 2018 г. N 59-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации" в котором прямо указывается на значительное число вопросов, поступающих в Минстрой России от органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с принятием 3 апреля 2018 г. Федерального закона N 59-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации".

Одним из наиболее актуальных вопросов, возникающих в связи с введением прямых договоров, является вопрос об ответственности за качество коммунальных услуг, с которым теперь все не так просто как раньше. До внесения изменений за качество коммунальных услуг перед собственниками квартир отвечала управляющая организация, как исполнитель коммунальной услуги, вне зависимости от того, кто был виноват в предоставлении коммунальной услуги ненадлежащего качества. Если в ненадлежащем качестве коммунальной услуги была виновата ресурсоснабжающая организация, то управляющая организация могла потребовать возмещения от ресурсоснабжающей организации в регрессном порядке. Данные положения жилищного законодательства нашли свое отражение в правоприменительной практике, согласно которой за качество коммунальных услуг перед собственниками помещений отвечали управляющие организации, даже если нарушения качества возникли из-за действий (бездействий) ресурсоснабжающих организаций. В настоящее время ситуация изменилась. Согласно новой редакции части 2.3 ст. 161 ЖК РФ управляющая организация несет ответ-

ственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за качество коммунальных услуг или, в случаях предусмотренных статьей 157.2 ЖК РФ, за обеспечение готовности инженерных систем. То есть, если собственники перешли на прямые договоры с ресурсоснабжающей организацией, то в этом случае управляющая организация не отвечает за качество коммунальных услуг. Вместе с тем, в ЖК РФ не внесены нормы права, позволяющие утверждать, что в данном случае отвечать за качество коммунальных услуг будет ресурсоснабжающая организация. Фактически сейчас не предусмотрено, кто отвечает за коммунальные услуги, если собственник перешел на прямые договоры с ресурсоснабжающей организацией. Да в ЖК РФ внесена новая часть 11 ст. 161, которая предусматривает, что управляющие организации должны взаимодействовать с ресурсоснабжающими организациями при рассмотрении жалоб граждан на качество коммунальных услуг, проведении проверки фактов, изложенных в них и устранении выявленных нарушений. Однако, данная норма ни на кого никаких конкретных обязанностей не возлагает. Механизм такого взаимодействия нормативными или подзаконными актами на сегодняшний день не предусмотрен, ответ на вопрос кто конкретно отвечает за качество коммунальных услуг вышеуказанная норма права не содержит.

Формально можно применить пункт 21 Постановления Правительства от 06.05.2011 N 354: ответственность ресурсоснабжающей организации и управляющей организации определяется границей эксплуатационной ответственности в отношении инженерных систем дома. Но, как уже указывалось ранее, в ЖК РФ прямо сказано, что при заключении прямых договоров с ресурсоснабжающей организацией управляющая организация не отвечает за качество коммунальных услуг ни в каком случае. Получается, что ресурсоснабжающая организация отвечает за качество услуг до внешней стены дома, а если качество коммунальной услуги не соответствует нормативам из-за неполадок в инженерных системах дома, то никто отвечать за качество коммунальных услуг не будет.

Более того, несмотря на то, что в силу прямого указания закона при заключении прямых договоров с ресурсоснабжающей организацией управляющая организация не отвечает за качество коммунальных услуг и не является стороной договора по оказанию коммунальных услуг собственникам помещений, в соответствии с пунктом 3 части 11 статьи 161 ЖК РФ именно на управляющие организации возложена обязанность принимать от собственников помещений в многоквартирном доме обращения о нарушениях требований к качеству коммунальных услуг и (или) непрерывности обеспечения такими услугами, нарушениях при расчете размера платы за коммунальные услуги.

Существование данной правовой неопределенности подтверждается и разъяснениями, данными Письмом Минстроя России от 04.05.2018 N 20073-АЧ/04. В этих разъяснениях Минстрой России анализируя приведенные выше нормы ЖК РФ приходит к выводу, что «лицо, осуществляющее управление многоквартирным домом, выступает "единым окном" для приема жалоб потребителей на нарушение качества предоставляемых коммунальных услуг и обязано отвечать за качество предоставляемых коммунальных услуг внутри многоквартирного дома в части надлежащего содержания внутридомовых инженерных коммуникаций, тогда как ресурсоснабжающая орга-

низация отвечает за качество коммунальных услуг, предоставленных до границы внутридомовых инженерных коммуникаций.».

Естественно, что при таком подходе, когда законодательно не установлено лицо, ответственное за качество коммунальных услуг внутри многоквартирного дома, претензии собственников помещений будут просто «перекидываться» между управляющей организацией и ресурсоснабжающими организациями. Собственники помещений в большинстве своем просто лишены возможности установить причину ненадлежащего качества коммунальной услуги, и в чьей зоне ответственности (управляющей организации или ресурсоснабжающей организации) произо-

шел «сбой».

Представляется, что для устранения данной правовой проблемы необходимо внесение изменений в ЖК РФ, которые бы прямо предусматривали, что в случае, если исполнителем коммунальной услуги является ресурсоснабжающая организация, то она несет ответственность за качество коммунальной услуги и (или) непрерывность обеспечения такой услугой. Необходимо также предусмотреть конкретный механизм взаимодействия управляющей организации и ресурсоснабжающей организации по определению причины оказания коммунальной услуги ненадлежащего качества и нарушения непрерывности обеспечения такой услуги.