

О проблеме неплатежей за коммунальные услуги и способах их преодоления

Мищенко В.И., Доцент кафедры частноправовых дисциплин факультета
права и управления, кандидат философских наук, доцент
Гудков А. И., заведующий кафедрой частноправовых дисциплин факультета
права и управления, кандидат юридических наук, доцент
Красильщиков А.В., Доцент кафедры частноправовых дисциплин факультета
права и управления, кандидат юридических наук
ВЮИ ФСИН России

***Аннотация.** В настоящей статье на основе действующего жилищного законодательства рассмотрены особенности правового регулирования тарифной политики в сфере жилищно – коммунального хозяйства, проанализированы причины неплатежей граждан и организаций и меры по преодолению задолженности за коммунальные услуги. Анализируя правовые средства по взысканию долгов, а также возможные способы решения проблемы неплатежей, авторы отмечают новеллы жилищного законодательства, позволяющего усовершенствовать правовой механизм расчетов за коммунальные услуги, минуя управляющие организации, и перейти на прямые договоры между потребителями и поставщиками коммунальных услуг.*

***Ключевые слова:** регулирование жилищных правоотношений, коммунальные услуги, формирования тарифов на коммунальные услуги, задолженность, поставщики и потребители коммунальных услуг.*

On the problem of non-payment for utilities and ways to overcome them

Mishchenko V.I., Associate Professor of the Department of Private Law Disciplines,
Faculty of Law and Management, Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor
Gudkov A.I., Head of the Department of Private Law Disciplines of the
Faculty of Law and Management, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
Krasilschikov A.V., Associate Professor of the Department of Private Law disciplines of the
Faculty of Law and Management, candidate of law
VUI FSIN of Russia

***Annotation.** In this article, on the basis of the current housing legislation, the peculiarities of the legal regulation of the tariff policy in the sphere of housing and communal services are considered, the reasons for non-payment of citizens and organizations and measures to overcome the debt for utilities are analyzed. Analyzing legal means for collecting debts, as well as possible ways to solve the problem of non-payments, the authors note novelties of housing legislation, allowing to improve the legal mechanism of payments for utilities, bypassing the management organizations, and go to direct contracts between consumers and utility providers.*

***Keywords:** regulation of housing legal relations, utilities, formation of tariffs for utilities, debt, suppliers and consumers of utilities.*

Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Это важнейшее право человека, провозглашенное в Конституции Российской Федерации, которое влечет не менее важную обязанность, – содержать жилое помещение в надлежащем состоянии [1]. От качества жилья, которое, в том числе, подразумевает предоставление собственникам и пользователям жилых помещений коммунальных услуг надлежащего качества, во многом зависит здоровье людей, их семейное благополучие и социальное самочувствие.

При этом среди актуальных проблем регулирования жилищных правоотношений следует отметить неплатежи граждан и организаций за жилое помещение и коммунальные услуги. Причем эти неплатежи достигли астрономической цифры в 1,5 триллиона рублей, из них 750 млрд. рублей составляют долги собственников жилых помещений. Каковы причины этого негативного явления? Неужели очевидные всем обязанности по внесению названных платежей откровенно игнорируются россиянами? Очевидно, это не так. На наш взгляд, ответы на эти

вопросы следует искать и в запутанных схемах формирования тарифов на коммунальные услуги, и в действиях недобросовестных управляющих организаций, и в недостаточной правовой культуре плательщиков, и в злостном нарушении действующего законодательства потребителями коммунальных услуг.

Плате за жилое помещение и коммунальные услуги посвящен раздел VII Жилищного кодекса РФ[2], в котором перечислены все субъекты жилищных правоотношений, которые обязаны своевременно и в полном объеме вносить названные платежи. В данном разделе подробно проанализирована структура платы, изложен правовой механизм оснований и порядка внесения платежей за коммунальные услуги, порядок ограничения платы за коммунальные услуги, особенности платежей для граждан, проживающих в многоквартирных домах, указаны основания и порядок предоставления гражданам субсидий и дотаций на оплату коммунальных услуг.

Согласно данным Росстата РФ, несмотря на некоторое повышение зарплат россиян, их реальные

доходы в течение четырех последних лет снижаются, а тарифы на коммунальные платежи повышаются ежегодно. Постоянный рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги является раздражителем для россиян. По данным социологических опросов, в регионах высокие цены на услуги ЖКХ стабильно занимают первое место в рейтинге наиболее актуальных для граждан проблем. Этим обеспокоены более половины опрошенных [8].

Действующим жилищным законодательством (ст. 157.1 ЖК РФ) установлено, что повышение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги выше предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях, утвержденных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, не допускается. Однако, на наш взгляд, в этом разделе очень много отсылочных норм. И чтобы разобраться в правовом механизме формирования тарифов на коммунальные услуги, необходимо изучить ряд постановлений и распоряжений Правительства РФ [3, 4, 5].

Очередное повышение тарифов, как правило, чиновники объясняют ростом стоимости первичных энергоресурсов, в частности, цен на газ, мазут, электричество, подогрев воды и др. Вместе с тем, как отмечают эксперты в сфере ЖКХ, на практике часто происходит необоснованное повышение тарифов в субъектах и муниципальных образованиях РФ. И при этом, как показывает практика, контролирующие органы, несмотря на прилагаемые меры, не в состоянии осуществить полномасштабный эффективный контроль.

Обратимся к истокам решения о повышении платы за ЖКХ. По данным Института экономики города, на начало 90-х годов содержание и ремонт жилого фонда оплачивались гражданами лишь на 1%, коммунальные услуги — на 8%, а оставшаяся сумма компенсировалась предприятиям жилищно-коммунального комплекса за счёт бюджетных дотаций [9]. После принятия Конституции РФ 1993 года и законодательного закрепления частной собственности государственное финансирование жилищно-коммунальной сферы резко сократилось. Изношенная коммунальная инфраструктура, безусловно, требовала модернизации. Именно это послужило главным аргументом постепенного перехода к 100% оплате коммунальных услуг физическими и юридическими лицами.

Согласно Федеральному закону от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» [6] планировалось в течение 5 лет, то есть к 1998 году, обеспечить переход к 100%-ной оплате населением жилищно-коммунальных услуг. Впоследствии запланированный срок перехода к полной оплате ЖКУ был изменён на десятилетний. Таким образом, правительство предполагало завершить переход к 100%-ной оплате ЖКУ к 2003 году. Однако последующие постановления российского правительства неизменно переносили срок введения полной оплаты ЖКУ. В итоге к концу 1999 года установленный уровень оплаты был повышен лишь до 48%, за период с 2000 года по начало 2005 года величина данного показателя возросла в 1,6 раза с 53% до

84%. И далее каждый год оплата за коммунальные платежи неизменно повышалась, однако не должна была опережать темпы инфляции. За соблюдением этого положения следят органы Федеральной антимонопольной службы. При установлении уровня платежей граждан и организаций законодатель исходит из необходимости обеспечения полного возмещения затрат на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги.

Так, например, в 2019 году увеличение тарифов на услуги ЖКХ произойдет в два этапа. В связи с повышением НДС с первого января они поднялись на 1,7 %, второе повышение тарифов россиян ожидает с 1 июля — на 2,4 %. То есть, в совокупности, стоимость коммунальных услуг в 2019 году вырастет на 4,1 %. Это рост в пределах инфляции, но россиянам надоело постоянное повышение стоимости коммуналки. Ведь это неизбежно ведет к росту цен на товары и услуги. По мнению авторов экспертно-аналитического доклада «Жилищно-коммунальный комплекс: между политикой и экономикой», именно тарифное регулирование - одна из главных причин накопившихся долгов за коммунальные услуги. Попытки внедрить в российскую практику тарифное регулирование по методу доходности инвестированного капитала далеко не всегда могло обоснованно применяться для предприятий, находящихся в собственности публичных органов власти и могло привести к существенному росту тарифов [7].

Некоторые эксперты озвучивают крайне пессимистические прогнозы, считая, что в условиях рецессии и снижения реальных доходов, весьма непростой ситуации на рынке труда, вызванной реформой пенсионной системы, россияне могут просто перестать оплачивать коммунальные услуги. Такая точка зрения представляется нам неконструктивной, поскольку согласно данным Центра стратегических разработок, до недавнего времени возглавляемого А. Кудриным (ныне - председатель Счетной Палаты РФ), ежегодная собираемость жилищно-коммунальных платежей в целом по России не опускалась ниже 93%. Безусловно, это никоим образом не снижает остроту проблемы задолженности населения за коммунальные услуги.

Как остановить неплатежи? Согласно действующему законодательству,

злостным считается неплательщик, не вносящий плату за коммунальные услуги более шести месяцев подряд без уважительных причин и игнорирующий предупреждения поставщиков коммунальных ресурсов. Среди мер, которые ресурсоснабжающие организации сегодня могут применить к должникам коммунальных ресурсов, - ограничение поставки ресурсов. Вместе с тем, далеко не все ресурсы на деле легко отключить. Нельзя отключить тепло-снабжение в многоквартирном доме, достаточно сложно отключить газ. Однако после целого ряда катастрофических разрушений жилых домов, связанных со взрывами бытового газа, эта процедура стала более распространенной. Что можно отключить легко — это электроэнергию, воду и канализацию. При этом, такое отключение происходит в соответствии с определенной процедурой. Злостному неплательщику за 20 дней до планируемого отклю-

чения приходит предупреждение об ограничении ресурсов, а также предложение о погашении долга. После этого должнику поступает еще одно уведомление (уже за 10 дней) об отключении. И только потом, фактически через месяц, после всех этих предупреждений ресурс могут отключить. При этом, саму процедуру управляющая компания или ресурсоснабжающая организация могут начать в любой момент, как только у граждан появился долг.

Со второй половины 2016 года действует упрощенная система взыскания задолженности: судебнопредказное производство по бесспорным долгам за ЖКУ. Судья по просьбе уполномоченного лица, например, юриста управляющей организации или председателя ТСЖ, вправе вынести судебный приказ о взыскании задолженности за коммунальные услуги, не превышающие сумму в пятьдесят тысяч рублей, которые подтверждены необходимыми документами, не вызывающими сомнения по сумме долга.

Если должник не согласен с взысканием долга в приказном порядке, он в течение десяти дней со дня получения копии названного документа направляет заявление в суд об отмене судебного приказа, и дело рассматривается в порядке искового производства.

В случае если судебное решение принято, то дальше действуют судебные приставы - исполнители. Они могут списать задолженность с банковской карты должника, ограничить его выезд за границу, либо обратить взыскание на имущество должника. Так, число исполнительных производств по состоявшимся судебным решениям в сфере задолженности по жилищно-коммунальным услугам возросло с 2,7 млн в 2017 году до 3,2 млн в 2018 году. Подчеркнем, что названные действия возможны лишь в случае вынесения судебного решения в отношении злостных неплательщиков потребленных коммунальных услуг.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: с учетом поправок, внес. законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ] // Рос. газ. – 2009. – 21 янв.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации: [федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ: принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 14.
3. Постановление Правительства РФ от 30.04.2014 N 400 (ред. от 12.09.2017) «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» (вместе с «Основаниями формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации») СПС Консультант плюс. Дата обращения 12.05.2019
4. Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2014 № 2222-р (ред. от 04.06.2015) «Об утверждении индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации и предельно допустимых отклонений по отдельным муниципальным образованиям от величины указанных индексов» СПС Консультант плюс. Дата обращения 12.05.2019
5. Распоряжение Правительства РФ от 26.10.2017 N 2353-р «Об утверждении индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации на 2018 год». СПС Консультант плюс. Дата обращения 13.05.2019
6. Федеральный закон от 24.12.1992 № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики». СПС Консультант плюс. Дата обращения 14.05.2019
7. Экспертно – аналитический доклад «Жилищно – коммунальный комплекс: между политикой и экономикой». Москва, сентябрь 2018. С. 73
8. www.gazeta.ru/business/realty/2017/06/29
9. <http://www.urbanecomomics.ru/node/4535>

Однако самое важное для решения проблемы задолженности по ЖКУ, на наш взгляд, это совершенствование правового механизма, способствующего ликвидации посредников между потребителями коммунальных услуг и их производителями. В настоящее время после долгих дебатов по данному вопросу принят Федеральный закон от 03.04.2018 N 59-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации». Со вступлением в силу этого закона у потребителей коммунальных услуг появилась возможность заключения прямых договоров непосредственно с организациями, оказывающими соответствующие услуги.

Для заключения прямых договоров собственникам жилых и нежилых помещений необходимо принять соответствующее решение на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме. По данным Министерства строительства и ЖКХ, 40% долгов за коммунальные услуги составляет задолженность управляющих компаний перед поставщиками коммунальных ресурсов, то есть, граждане своевременно вносят платежи, а управляющие организации не выполняют свои договорные обязательства перед ресурсоснабжающими организациями. Так накапливаются миллиардные долги, а граждане попадают в разряд неплательщиков. Представляется, что прямые расчеты с поставщиками позволят вывести из оборота управляющих компаний значительный объем не принадлежащих им средств. А это, в свою очередь, даст возможность производителям ресурсов своевременно получать весь объем платежей, избавиться от долгов и заняться модернизацией устаревших коммунальных сетей, что позитивно скажется на качестве предоставляемых услуг. На наш взгляд, введение прямых договоров и расчетов — это важнейшее средство снижения задолженности и укрепления платежной дисциплины в жилищно - коммунальной сфере.