

Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека 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 жилых 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 Вашего 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 не внесение 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 не внесение 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. 155](#) Закона РФ "Об основах федеральной жилищной политики" допускала

возможность выселения соответствующих граждан только в случае не осуществления 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 за 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 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 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 соответствующем 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, несвоевременно 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 Ваше 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.

ГАРАНТ:

См. также [письмо](#) Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 11 сентября 2006 г. N 0100/9728-06-32

Принимая во внимание всю многоплановость такой работы, обращаем Ваше 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 позволяют 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