

УДК 349.444+ 351.778

**РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ТЕПЛОСНАБЖЕНИИ
В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА:
НЕКОТОРЫЕ ПРОБЕЛЫ В ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ**

Н. Ю. Шеметова

Адвокатская палата Иркутской области

Поступила в редакцию 5 июля 2011 г.

Аннотация: *статья посвящена вопросам правовой регламентации вопросов энергосбережения в сфере ЖКХ, оплаты установки приборов учета энергетических ресурсов в многоквартирных жилых домах, предоставления собственникам жилых помещений возможности доступа к коллективным (общедомовым) приборам учета энергоресурсов и возможности осуществления ими контроля за показаниями этих приборов.*

Ключевые слова: *энергоэффективность, энергосбережение, энергетические ресурсы, приборы учета энергетических ресурсов, коллективные (общедомовые) приборы учета, индивидуальные (поквартирные) приборы учета, Федеральный Фонд содействия реформированию ЖКХ, согласование с гражданами установки приборов учета, доступ граждан к коллективным приборам учета.*

Abstract: *the article deals with the legal regulations on energy efficiency in housing and utilities, pay for installation of metering of energy resources in multi-family homes, the questions of providing the owners of premises in multi-family residential access to the collective energy meter readings and the exercise, control the testimony of these devices.*

Key words: *energy efficiency, energy conservation, energy resources, energy meters, collective meters, individual (per-apartment) meters, Federal Fund for Housing Reform, agreed with the citizens of the installation metering devices, access of citizens to the collective meter readings.*

За время осуществляемых в России социально-экономических реформ одним из самых болезненных для населения их аспектов стало значительное увеличение расходов граждан на оплату содержания жилья. В структуре расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг самыми значительными являются расходы по оплате теплоснабжения. Вполне естественно, что именно эту статью расходов потребители стремятся минимизировать в первую очередь. Как одно из основных решений проблемы Федеральный закон «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 261¹ предлагает установку приборов учета, общедомовых приборов учета и квартирных приборов учета до

219

¹ Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1 января 2012 г. Если точнее, ФЗ требует в обязательном порядке устанавливать такие приборы в жилых домах. Нередко установку *общедомовых приборов учета* энергоресурсов инициируют именно организации ЖКХ, прежде всего – управляющие компании, по ряду причин, прежде всего, в связи с тем, что расходы на приобретение приборов учета финансирует Федеральный фонд содействия жилищно-коммунальной реформе по Федеральной программе капитального ремонта жилья, либо финансирование производится по ряду муниципальных программ, финансируемых местными бюджетами. При этом расходы на установку приборов учета управляющие жилищные компании планируют взыскать с самих жильцов, мотивируя это тем, что по Федеральному закону «Об энергосбережении» расходы по установке приборов учета энергоресурсов должны нести собственники жилых помещений. Учитывая, что стоимость одного общедомового прибора учета достигает нескольких сотен тысяч рублей, на каждый дом необходимо несколько разных приборов учета, при этом в управлении у одной управляющей жилищной компании может находиться несколько сотен жилых домов, доходы, которые получают управляющие компании (одновременно получающие средства на покупку приборов учета и от органов публичной власти всех уровней, и от граждан), могут быть весьма немаленькими. К сожалению, Федеральный закон «Об энергосбережении» никак не регулирует этот вопрос: если государство в лице органов публичной власти выделяет средства на приобретение приборов учета энергоресурсов, обязаны ли граждане в этом случае оплачивать управляющим компаниям их покупку еще раз? Ведь ч. 5 ст. 13 данного Закона предписывает: «До 1 января 2012 г. собственники жилых домов, собственники жилых помещений в многоквартирных жилых домах, введенных в эксплуатацию на день вступления в силу настоящего Федерального закона, обязаны обеспечить оснащение таких домов приборами учета используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов учета в эксплуатацию». Согласно ст. 210 Гражданского кодекса РФ², собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. То есть, буквально, собственники жилых помещений обязаны профинансировать приобретение и ввод в действие приборов учета. Других вариантов Федеральным законом «Об энергосбережении» не предусмотрено. Конечно, возможно применить к подобной ситуации ст. 6 ГК РФ, используя по аналогии норму ст. 16 ФЗ «О приватизации жилищного фонда в РФ»³ о том, что «приватизация занимаемых гражданами жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта, осуществляется в соответствии с настоящим Законом. При этом за бывшим наймодателем, т.е. за государством, сохраня-

² Гражданский Кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть 1 (в ред. от 09.02.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ется обязанность производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда». На основании данной статьи Федерального закона Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства выделяет деньги на проведение капитальных ремонтов жилых домов. Если средства выделялись Фондом на проведение капитального ремонта, и именно из этих средств финансировалась покупка и установка приборов учета, то выделение этих средств Фонд сопровождает требованиями к собственникам ремонтируемых жилых домов оплатить 5 % от сметной стоимости капитального ремонта. Остальные 95 % стоимости ремонта выплачивает Фонд. В связи с этим закономерен вопрос: если управляющие компании планируют возложить на собственников жилых помещений расходы по приобретению и установке приборов учета, то в каких размерах они планируют взыскивать с них эти суммы? В размере тех же 5 % или в размере полной стоимости? Пока работа по оснащению приборами учета жилых помещений еще не завершена, этот вопрос не получил должного освещения в СМИ и последующего правового анализа. А он может стать весьма болезненным для граждан, особенно с учетом того, что Федеральный закон «Об энергосбережении» также требует от граждан в обязательном порядке установить и индивидуальные (поквартирные) приборы учета используемых воды, природного газа, электрической энергии, что само по себе влечет дополнительные расходы. Если же управляющие компании решат в очередной раз воспользоваться законодательным пробелом, неурегулированностью этого вопроса на уровне Федерального закона и попытаются дважды получить деньги за одни и те же приборы учета, в этом случае можно вести речь уже о нарушениях норм не только гражданского, но и уголовного законодательства. В ГК РФ существуют нормы Главы 60 об обязательствах вследствие неосновательного обогащения⁴, которыми можно было воспользоваться в данном случае, но надо ли говорить, что большинство граждан даже не подозревает о существовании этих норм. И этим не преминут воспользоваться управляющие компании. Все перечисленное касается не только случаев, когда средства на оплату приборов учета выделялись Федеральным фондом содействия реформированию ЖКХ, но и при финансировании за счет средств местных бюджетов, из местных программ. И в этом случае управляющие компании требуют от граждан вернуть им средства на установку приборов учета. Вернуть именно управляющим компаниям, а не местному бюджету. Подобные требования с их стороны не являются редкостью.

Еще одно нарушение прав граждан заключается в следующем. Домовые приборы учета устанавливаются по факту, без согласования с гражданами вопроса о том, смогут ли они в дальнейшем оплатить эти приборы, устраивает ли их установленная модель прибора учета и т.д. Возможно, граждан устроила бы другая модель, с другими характеристиками, по

⁴ Гражданский кодекс РФ от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. Часть 2 (в ред. от 30.12.2008) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

другой цене. Однако за них это решение приняли другие люди. Таким образом, налицо навязывание гражданам определенных товаров и услуг, что противоречит важнейшему принципу гражданского законодательства – принципу свободы договора.

Все показания приборов учета отражаются в журнале, который ведется в управляющей компании, и только с показаниями этого журнала собственники имеют право ознакомиться согласно пп. «е», п. 49 Постановления Правительства РФ «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» от 23 мая 2006 г., который гласит: «При наличии коллективных (общедомовых) приборов учета ежемесячно, в течение последней недели месяца, исполнитель (управляющая компания) обязан снимать их показания и заносить в журнал учета показаний коллективных (общедомовых) приборов учета. По требованию потребителя в течение одного рабочего дня, следующего за днем обращения, исполнитель обязан предоставить потребителю указанный журнал»⁵. Таким образом, возможность доступа потребителей к самим приборам учета и снятия непосредственно с них показаний в Постановлении Правительства (и утвержденных им Правилах оказания гражданам коммунальных услуг) не предусмотрена. К сожалению, принятый позже Федеральный закон «Об энергосбережении» также никаких прав граждан на этот счет не предусмотрел. А ведь именно вопрос доступа к самим приборам учета, к возможности непосредственно с них снимать показания становится камнем преткновения в отношениях между потребителями и управляющей компанией. Граждане обоснованно опасаются, что управляющая компания может их обманывать, завышать показания приборов учета, по которым взимает с них плату, а сама платит теплосбытовой компании за потребленные домом энергоресурсы по реальным показаниям приборов учета. Управляющие же компании нередко не допускают жильцов к приборам учета, тем самым еще более настораживая их. Упомянутая выше норма Правил предоставления коммунальных услуг гражданам к тому же содержит положение, которое обязательно будет вызывать у потребителей опасения, что их могут обмануть: ведь журнал должен быть предоставлен жильцам для ознакомления лишь *на следующий день* после их обращения с просьбой об этом. Большие надежды возлагались в связи с этим на принятый 23 сентября 2010 г. Стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами⁶. Однако при его изучении обнаруживается, что и в нем этот момент никак не отражен. Стандарт сформулирован по принципу обеспечения наибольшего доступа потребителей *к документам* управляющих компаний, и далеко не ко всем документам. Всё, что касается прямого физического доступа граждан – потребителей к оборудованию управляющей компа-

⁵ Постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Утвержден Постановлением Правительства РФ 23 сентября 2010 г. № 731-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нии, к возможности проверить на месте, какую именно работу и каким образом управляющая компания проводит, законодательством не предусмотрено. Ведь управляющая компания может посчитать, что права собственности граждан недостаточно для предоставления им права личного присутствия при выполнении работ, что необходима норма, прямо прописывающая такое право граждан. Представляется, что в этом случае в действующем законодательстве все же есть правовые нормы, на которые могут опереться граждане, требующие обеспечить им доступ к приборам учета. Согласно ст. 36 Жилищного кодекса РФ, собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности все оборудование, обслуживающее жилой многоквартирный дом, установленное в нем⁷. А согласно ст. 209 Гражданского кодекса РФ⁸, собственнику принадлежат правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом, что предполагает доступ для собственников к принадлежащему им на праве общей собственности имуществу. Создаваемые управляющими компаниями препятствия в доступе к приборам учета являются нарушением основополагающего правомочия собственника – права пользования, доступа к принадлежащему ему имуществу и дают право собственникам предъявить к управляющей компании иски о устранении препятствий в осуществлении права собственности.

К сожалению, у организаций, оказывающих услуги в сфере ЖКХ, до сих пор нет понимания, что не потребитель является у них просителем, которому можно отказать в его просьбе, а можно милостиво снизить до него, а сами эти организации – услуга, которую собственники могут заменить на другую, вообще выбрать другую форму управления многоквартирным домом (например, товарищество собственников жилья). Со времен, когда жилищные конторы (ЖЭКи, ЖЭУ, ДЭЗы и т.д.) были государственными учреждениями, в обществе сохранилось отношение к ним как к органам власти, со всеми сопутствующими этому положению полномочиями. В настоящее же время управляющие жилищные компании в большинстве случаев даже не являются муниципальными (государственными) унитарными предприятиями, а работают в организационно-правовой форме ООО или АО. Чаще всего эти ООО и АО создавались на базе тех самых старых советских ЖЭКов и т.д. Экономические условия хозяйствования поменялись, а привычка командовать жильцами, навязывать им свои условия, доставшаяся управляющим компаниям от старых ЖЭКов, до сих пор остается. Думается, что и законодателю при принятии нормативных актов в данной сфере необходимо учитывать это обстоятельство, исключая двоякие толкования, не говоря уже о прямых пробелах в законодательстве, которыми одна из сторон гражданского оборота (чаще всего управляющая компания) не преминет воспользоваться. В силу

⁷ Жилищный кодекс РФ. М., 2005. 96 с.

⁸ Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть 1 (в ред. от 09.02.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

стереотипов поведения советской поры граждане привыкли слушаться управляющую компанию. Но ведь управляющая компания – это далеко не тот советский ЖЭК, каким он был несколько десятилетий назад, это – организация, существующая для извлечения прибыли. К тому же свою роль играет и неосведомленность граждан во многих вопросах, как правовых, так и технических. В отличие от других сфер бизнеса, где контрагентами предпринимателя, организации являются чаще всего другие такие же предприниматели – юридические лица, где аспекты договорных отношений жестко отслеживаются специалистами в своей области, где существует развернутое законодательство об обязательности информирования участников договорных правоотношений, например акционеров, о состоянии дел в компании, в сфере ЖКХ не осведомленных граждан намного проще ввести в заблуждение. Вследствие всех этих обстоятельств, в сфере ЖКХ стали весьма распространенными нарушения прав граждан, причем не просто нарушения по недосмотру, а заранее продуманные действия, с целью извлечения из бюджетов всех уровней значительных денежных сумм.

В процессе практического использования домовых (коллективных) приборов учета энергетических ресурсов неожиданно выявилась еще одна проблема – обеспечение потребителей – собственников жилых помещений в многоквартирном жилом доме теплом. Проблема, со всей наглядностью продемонстрировавшая, что все недочеты в законодательстве начинают использоваться для извлечения прибылей, в ущерб правам и законным интересам граждан. Появилась она с момента, когда управляющие организации после установки общедомовых (коллективных) приборов учета получили возможность осуществлять управление той частью энергетических сетей, которая непосредственно обслуживает жилой дом, а значит, и право собирать платежи за энергетические ресурсы, аккумулировать их и лишь затем оплачивать коммунальные ресурсы ресурсоснабжающей организации. После установки приборов учета в договорных отношениях с ресурсоснабжающей организацией находится не сам потребитель, а управляющая компания. И оплачивает ей за коммунальные ресурсы опять же не потребитель, а новый посредник – управляющая компания. Поскольку установка общедомовых (коллективных) приборов учета энергии не предполагает, что одновременно с ними приборы учета будут устанавливаться и в отдельных жилых помещениях, образуется финансовая «вилка» между той суммой, которую выплачивает управляющая компания ресурсоснабжающей организации (чаще всего это Теплосбытовая компания, организация Водоканал и т.д.) за все потребленные в жилом доме энергетические ресурсы (ведь уплачивает она по показаниям приборов учета), и той суммой, которую управляющая компания истребует с потребителей этих ресурсов, поскольку потребители оплачивают не по показаниям приборов учета, а по нормативам, которые чаще всего многократно превышают реальное потребление. Разница между этими двумя суммами значительная. Причина, по которой образуется эта «вилка», кроется в принципах расчета

размеров платы за коммунальные услуги, сформулированных в Приложении № 2 к Правилам предоставления коммунальных услуг гражданам⁹ и в самих этих Правилах. Пункт 25 Правил устанавливает, что, при наличии в многоквартирном доме коллективных (общедомовых) приборов учета потребления тепловой энергии и наличии во всех или в отдельных помещениях распределителей, размер платы за отопление рассчитывается исходя из среднемесячных объемов потребления тепловой энергии за предыдущий год, а в случае отсутствия сведений об объемах потребления тепловой энергии за предыдущий год – исходя из норматива потребления тепловой энергии и тарифа на тепловую энергию. При этом исполнитель производит 1 раз в год корректировку размера оплаты за отопление помещений. Следовательно, факт установки общедомовых (коллективных) приборов учета энергии способен повлиять на размер оплаты за отопление только по истечении года с момента установки приборов учета. Теоретически можно было бы предполагать, что по показаниям приборов учета размер оплаты будет уменьшен. Но кто сможет поручиться за это в условиях, когда потребители лишены доступа к приборам учета, не могут сами проконтролировать их показания? Наивно надеяться, что управляющая компания добровольно откажется от немалых сумм и вернет потребителям уплаченные ими деньги (или хотя бы зачтет их в счет будущих платежей). Даже если такой фантастический сценарий развития событий возможен, в этом случае остается неразрешенным вопрос: если в результате перерасчета по показаниям приборов учета будет установлена переплата со стороны граждан, то, согласно ст. 395 ГК РФ, должно производиться начисление процентов за пользование чужими денежными средствами на сумму переплаты¹⁰. Как в этом случае согласуются между собой норма закона, ст. 395 Гражданского кодекса РФ и норма Правил оказания гражданам коммунальных услуг? Поскольку Правила – акт подзаконный, соответственно, норма закона, ст. 395 ГК РФ должны применяться преимущественно к нормам Правил. Однако напрямую данный вопрос (о взимании потребителями процентов в порядке ст. 395 ГК РФ в случае осуществления ими переплаты за потребленные энергетические ресурсы) ни Правилами, ни другими нормативными актами не урегулирован. Поэтому в местных СМИ появляются интервью с руководителями управляющих компаний о том, что они не исключают, что после перерасчета оплаты за теплоснабжение по окончании года после установки общедомовых счетчиков гражданам еще придется доплачивать за потребленное тепло¹¹. Учитывая, что сами по себе тарифы, используемые в течение первого года после установки коллективных приборов учета, опираются на показатели, завышенные по сравнению с реальными показателями потребления, такие заявле-

⁹ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть 1 (в ред. от 09.02.2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹¹ См.: Зорина А. А. У нас в доме счетчик. А у Вас? // Время (газ.). 2010. 7 дек. 15. Заказ 1431

ния могут быть объяснены только разгоревшимся аппетитом управляющих компаний, понимающих, что игра на разнице цен за тепло сулит им огромные прибыли.

После установки и подключения коллективных приборов учета тепла жильцы могут столкнуться и еще с одной проблемой: в квартирах становится холоднее. Уровень теплоснабжения, его температура резко снижаются¹². После жалоб в управляющую компанию на некоторое время становится чуть теплее, затем история повторяется. До установки общедомовых приборов учета таких проблем не было. Очевидно, что управляющая компания значительно снизила уровень теплоснабжения в целях получения дополнительных прибылей. Ведь она оплачивает коммунальные ресурсы по реальным показаниям приборов учета, а значит, заинтересована снизить потребление тепла. Ведь жильцы многоквартирных жилых домов чаще всего лишены возможности самостоятельно регулировать уровень тепла в квартире до комфортного. Они вынуждены потреблять то, что им навязывают, и оплачивать не по реальному потреблению, даже в условиях, когда установлены общедомовые приборы учета, а по нормативам или тем показаниям приборов учета, которые им сообразовит сообщить управляющая компания.

В связи со всем изложенным можно сделать следующие выводы.

1. Необходим прямой запрет в законодательстве на истребование организациями ЖКХ средств с граждан якобы на оплату установки коллективных приборов учета в случаях, когда ее финансирование осуществлялось за счет других источников (бюджетов, Фонда содействия реформированию ЖКХ и т.д.).

2. Необходимо предусмотреть в жилищном законодательстве обязанность организаций, осуществляющих управление жилищным фондом, информировать собственников о том, какие модификации приборов и с какими характеристиками ими устанавливаются, каковы условия их эксплуатации, уровни погрешности этих приборов и другие подобные данные. Если установку приборов оплачивают собственники (хотя бы частично, в размере 5 % их стоимости), необходимо, чтобы у них было право выбора приборов, их поставщиков и т.д.

3. Нужно предусмотреть в законодательстве право собственников лично, в режиме реального времени, снимать показания с коллективных приборов учета в любое время, а не только знакомиться с записями в журнале их учета. Это позволит решить проблему манипуляций с показаниями приборов (и с уровнем теплоснабжения в домах, где установлены такие приборы) управляющими компаниями и получения ими сверхприбылей за счет разницы объемов энергопотребления (реального и того, который озвучивается ими потребителям).

4. Необходимо на уровне постановлений Правительства срочно решать проблему использования показаний приборов учета лишь спустя год пос-

¹² См.: Зорина А. А. Указ. соч.

ле их установки в жилых домах. Собственники должны иметь право производить оплату по ним сразу же, с момента их установки.

5. Необходимо принять норму, гарантирующую право собственников получить проценты в порядке ст. 395 ГК РФ в случае, когда показаниями приборов учета будет установлен факт переплаты ими за потребленные энергоресурсы, подобно тому, как сами эти организации взимают с собственников пени при просрочке оплаты услуг этих организаций.

Адвокатская палата Иркутской области

Шеметова Н. Ю., адвокат

E-mail: natashairkutsk@rambler.ru

Тел.: 8-950-116-18-96

Chamber of Lawyers (Irkutsk Region)

Shemetova N. Y., Lawyer

E-mail: natashairkutsk@rambler.ru

Tel.: 8-950-116-18-96