

Сентябрь 2017 года

**Предложения Фонда «Институт экономики города»  
по доработке законопроекта об изменении Жилищного кодекса  
Российской Федерации по вопросу заключения прямых договоров о  
предоставлении коммунальных услуг между собственниками  
помещений в многоквартирном доме и ресурсоснабжающими  
организациями с целью достижения паритета интересов участников  
таких отношений**

Изначально Жилищный кодекс Российской Федерации допускал выбор собственниками помещений способа непосредственного управления многоквартирным домом собственниками помещений в таком доме (ч. 2 ст. 161, ст. 164) без каких-либо ограничений по количеству квартир в многоквартирном доме. При этом способе управления многоквартирным домом собственники помещений в таком доме могли заключать прямые договоры с ресурсоснабжающими организациями о предоставлении коммунальных услуг. Позднее, возможность выбора и реализации такого способа управления многоквартирным домом и возможности заключения прямых договоров о предоставлении коммунальных услуг была ограничена сначала многоквартирными домами, в которых «не более 12 квартир» (Федеральный закон от 04.06.2011 № 123-ФЗ), потом «не более 16 квартир» (Федеральный закон от 21.07.2014 № 255-ФЗ), а потом «не более 30 квартир» (Федеральный закон от 29.06.2015 № 176-ФЗ). Такое ограничение выбора собственников помещений в многоквартирном доме представляется неоправданным.

Институт экономики города согласен с тем, что с учетом сложившейся правоприменительной практики сегодня существует необходимость урегулирования возможности выбора собственниками помещений в многоквартирном доме схемы отношений с ресурсоснабжающими организациями по прямым договорам. Однако ряд подходов по данному вопросу, которые с несущественными изменениями воспроизводились в рассматриваемых Государственной Думой проектах федеральных законов №

500410-6, 348213-6, № 553998-6, на наш взгляд, нуждаются в пересмотре, поскольку в них содержится «перекос» в пользу ресурсоснабжающих организаций.

Институт предлагает скорректировать предлагаемые Правительством Российской Федерации подходы к изменению действующего регулирования отношений по предоставлению коммунальных услуг, основываясь на том, что у собственников помещений в многоквартирном доме должна быть возможность выбора схемы отношений с ресурсоснабжающими организациями по прямым договорам, а управляющие организации и ресурсоснабжающие организации, должны оставаться равными партнерами, а не антагонистами.

Основные предложения заключаются в следующем:

1. Предлагается установить в ЖК РФ, что:

а) схема отношений по предоставлению коммунальных услуг («прямые» или «непрямые» договоры) должна выбираться по решению собственников помещений в многоквартирном доме. Такой выбор собственников должен быть конечным и не подвергаться ревизии. Решение собственников - самое главное. Соответственно, собственники должны нести ответственность за свой выбор;

б) ресурсоснабжающие организации не должны иметь права вето, ограничивающего выбор собственниками помещений в многоквартирном доме схемы «прямых» или «непрямых» договоров предоставления коммунальных услуг. Право ресурсоснабжающие организации изменят в одностороннем порядке систему договорных отношений, выбранную собственниками жилья, выхолащивает выбор собственников, делает их второстепенными субъектами отношений по предоставлению коммунальных услуг;

в) возможность «прямых» или «непрямых» договоров должна быть при любом способе управления многоквартирным домом (т.е., например, способ управления многоквартирным домом управляющей организацией

может быть реализован так, чтобы исполнителем коммунальных услуг была бы либо управляющая организация, либо соответствующие ресурсоснабжающие организации;

г) собственники помещений в многоквартирном доме могут принять решение о «прямых» или «непрямых» договорах в отношении, как всех коммунальных услуг, предоставляемых в многоквартирном доме в зависимости от степени его благоустройства, так и в отношении отдельных коммунальных услуг (то есть часть коммунальных услуг может предоставляться управляющей организацией или ТСЖ/ЖСК, а часть ресурсоснабжающими организациями).

2. Правительство РФ, Минстрой России, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не должны сами единолично принимать решение о выборе схемы «прямых» или «непрямых» договоров вместо собственников помещений в многоквартирном доме. То есть, в законопроекте не должно быть норм, которые предписывают собственникам помещений в многоквартирном доме ограниченный алгоритм поведения, единственный вариант, который предписывается «сверху».

3. Предлагаем предоставить ресурсоснабжающим организациям такое же право инициировать общие собрания собственников помещений в многоквартирном доме для принятия решения о выборе той или иной схемы отношений по предоставлению коммунальных услуг («прямые» или «непрямые» договоры), как и право управляющих организаций, ТСЖ/ЖСК.

4. Коммунальные услуги могут предоставляться на основании «прямых» договоров, заключенных на условиях типового договора. Правда это неизбежно приведет к необходимости отмены правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства РФ. Многие важные и нужные положения таких правил при отмене не будут реконструированы в типовом договоре. В случае принятия

решения о применении типового договора предлагаем наделить общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме правом утверждать «дополнительные» условия (например, о повышении параметров качества предоставляемых коммунальных услуг, если это позволяют технические условия, об отчетности за качество, о штрафных санкциях за нарушение качества).

Типовой договор должен стимулировать и не сковывать инициативу собственников помещений в многоквартирном доме, в частности в вопросах качества предоставления коммунальных услуг. Стремление избежать процедур согласования условий договора и его заключения не должно преобладать над возможностью ввести в договор в отдельном доме опции. При управлении многоквартирным домом управляющей организацией сегодня (до внесения изменений) такие опции могут быть согласованы в договоре управления. Но если при прямых договорах типовой договор не будет предусматривать возможность опций (дополнительных условий), то ни в одном другом договоре такие опции согласовать тоже будет невозможно.

Представляется, что исходя из принципа паритета прав и обязанностей всех исполнителей коммунальных услуг, возможность такого согласования опций (дополнительных условий) должна быть и в случае, если исполнителем коммунальных услуг являются ресурсоснабжающие организации. В противном случае паритета не будет.

5. Предлагаем не перекладывать «в силу закона» функции исполнителя коммунальных услуг на организацию осуществляющую управление многоквартирным домом, в частности, при переходе собственников помещений в многоквартирном доме на «прямые» договоры управляющие организации не должны бесплатно «в силу закона» выполнять в качестве квази абонентской службы исполнителя обеспечительные функции в интересах исполнителя коммунальных услуг, в частности, вместо них снимать показания индивидуальных приборов учета, собирать и представлять ресурсоснабжающим организациям сведения, необходимые для

оплаты коммунальных услуг, печатать платежный документ, работать с должниками. Предлагается установить обязанность выполнять такие действия для исполнителей коммунальных услуг – ресурсоснабжающих организаций, предусмотрев их право привлекать для выполнения таких действий третьих лиц на основании договора. При этом первичная обязанность сообщать показания индивидуальных приборов учета лежит на собственниках и пользователях помещений в многоквартирном доме перед исполнителем коммунальных услуг.

б. В случае, когда одно лицо отвечает за приобретение и продажу в многоквартирном доме коммунальных ресурсов на индивидуальное и общедомовое потребление не возникает проблем определением стоимости объемов коммунальных ресурсов на цели содержания общего имущества в многоквартирном доме, определенных как разность показаний коллективного (общедомового) прибора учета и суммы объемов индивидуального потребления в жилых и нежилых помещениях в многоквартирном доме. Но поскольку при способах управления многоквартирным домом управляющей организацией, ТСЖ/ЖСК стоимость объемов коммунальных ресурсов на цели содержания общего имущества в многоквартирном доме оплачивается в составе платы за содержание жилого помещения (ч. 9<sup>2</sup> ст. 156 ЖК РФ), то при переходе на «прямые договоры» такой способ определения объемов коммунальных ресурсов на «общедомовые нужды» (ОДН) приводит к перекладыванию на управляющие организации и ТСЖ/ЖСК оплаты стоимости объемов похищенных в жилых помещениях ресурсов, вследствие несанкционированного вмешательства в работу индивидуальных приборов учета, повлекшего искажение их показаний, подключение к внутридомовым системам водоснабжения, газоснабжения, электроснабжения минуя индивидуальные приборы учета, а также увеличения стоимости объемов коммунальных ресурсов на цели содержания общего имущества из-за несообщения, несвоевременного сообщения и сообщения неправильных (заниженных) показаний

индивидуальных приборов учета, предоставления исполнителю коммунальных услуг недостоверных сведений о количестве граждан, проживающих (в том числе временно) в жилых помещениях, не оборудованных индивидуальными или общими (квартирными) приборами учета коммунальных ресурсов.<sup>1</sup> Все перечисленные действия приводят к искажению объемов индивидуального потребления коммунальных услуг в жилых и нежилых помещениях, за которое при «прямых» договорах отвечают исполнители коммунальных услуг – ресурсоснабжающие организации.

Последняя редакция ч. 9<sup>2</sup> ст. 156 ЖК РФ разрешает определение объемов коммунальных ресурсов на содержание общего имущества «автоматизированными информационно-измерительными системами учета потребления коммунальных ресурсов и коммунальных услуг», но не допускает измерять объемы коммунальных ресурсов на содержание общего имущества в многоквартирном доме отдельными приборами учета.

Если бы норма ч. 9<sup>2</sup> ст. 156 ЖК РФ разрешала бы измерение объемов коммунальных ресурсов на содержание общего имущества в многоквартирном доме отдельными приборами учета, то возникал бы дисбаланс в виде дельты, образующейся в квартирах и нежилых помещениях при индивидуальном потреблении, за которое отвечают ресурсоснабжающие организации. При этом велика вероятность того, что ресурсоснабжающие организации не смогут выявить всех виновных в образовании такой дельты и не смогут найти источник для ее оплаты. Частично эта проблема может быть решена с помощью предложений, содержащихся в следующем пункте. Такое решение обеспечит ответственность собственников помещений в многоквартирном доме за указанную дельту («небаланс») при прямых договорах.

---

<sup>1</sup> Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354, Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме, утверждённые постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491.

7. Представляется необходимым устранить непоследовательность в вопросе оплаты коммунальных ресурсов на цели содержания общего имущества в многоквартирном доме при «прямых» и «непрямых» договорах. Так, ресурсоснабжающие организации при «прямых» договорах оплачивают такие коммунальные ресурсы без ограничения нормативами потребления. При способах управления многоквартирным домом управляющими организациями, ТСЖ/ЖСК (т.е. при «непрямых» договорах) после оплаты в течение 11 месяцев по нормативам предусмотрена корректировка с использованием показаний коллективного (общедомового) прибора учета, и указанные в предыдущем пункте дефекты такого подхода усугубляются тем, что годовую корректировку оплаты коммунальных ресурсов на содержание общего имущества в многоквартирном доме ограничивается только «в сторону уменьшения». Это следует из подготовленного Минстроем России проекта постановления Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме». Представляется необходимым установить, что собственники помещений в многоквартирном доме оплачивают фактические, а не расчетные объемы коммунальных ресурсов на содержание общего имущества в многоквартирном доме.

8. Предлагаем установить, что при переходе собственников помещений в многоквартирном доме на «прямые» договоры ресурсоснабжающая организация, будучи исполнителем коммунальных услуг, отвечает за качество коммунальных услуг не на стене дома,<sup>2</sup> а в точке потребления, где осуществляется предоставление коммунальных услуг, по следующим причинам:

- а) сохраняется преемственность подходам, установленным

---

<sup>2</sup> Следует изменить положение ч. 15 ст. 161 ЖК РФ и соответствующие положения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354, и Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491.

действующими Правилами предоставления коммунальных услуг (сегодня исполнитель отвечает за качество коммунальных услуг в точке потребления, а не на стене дома);

б) выхолащивается понятие «коммунальные услуги» подменяя этим понятием ресурсоснабжение;

в) исполнитель коммунальных услуг (ресурсоснабжающая организация, как продавец коммунального ресурса при предоставлении коммунальных услуг) должен отвечать за продажу своего коммунального ресурса в точке поставки, т.е. там, где установлены индивидуальные приборы учета и осуществляется потребление коммунальных услуг;

г) при предоставлении коммунальных услуг на стене дома, а не в точке потребления,

- фактически предоставляются не коммунальные услуги, а осуществляется ресурсоснабжение;

- фактическим исполнителем коммунальных услуг является не сторона «прямого» договора (ресурсоснабжающая организация), а управляющая организация, ТСЖ/ЖСК. Тогда нужно не вводить граждан в заблуждение относительно того, что это коммунальные услуги;

- в Правилах предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354, необходимо пересматривать параметры качества коммунальных услуг (например, упразднить параметры давления в точке разбора холодной и горячей воды, температуру воздуха в помещениях) и вводить параметры ресурса на вводе в дом, что снизит уровень защиты прав потребителей;

д) при переходе на «прямые» договоры остается ответственность управляющих организаций и ТСЖ/ЖСК перед собственниками за состояние внутридомовых инженерных систем и их готовность к предоставлению коммунальных услуг потребителям, но управляющие организации и ТСЖ/ЖСК не являются исполнителями коммунальных услуг (не продают

коммунальные ресурсы для индивидуального потребления). Если исполнителем коммунальных услуг является ресурсоснабжающая организация, но за качество коммунальных услуг в квартире отвечает управляющая организация, ТСЖ/ЖСК, то это нонсенс.

9. Предлагается установить, что качество коммунальных услуг может быть нарушено, как по зависящим от ресурсоснабжающей организации (исполнителя коммунальных услуг) причинам, так и по не зависящим от исполнителя причинам (например, из-за плохого содержания внутридомовых инженерных систем управляющей организацией или ТСЖ/ЖСК), то в случае нарушения параметров качества коммунальных услуг в точке потребления:

а) ресурсоснабжающая организация, как исполнитель коммунальных услуг, должна отвечать перед собственниками помещений в многоквартирном доме (потребителями, покупателями коммунальных ресурсов) за качество коммунальных услуг в точке потребления;

б) при этом ресурсоснабжающая организация должна иметь возможность выяснять причины нарушения параметров качества коммунальных услуг в многоквартирном доме и за его пределами. Процедуры выявления причин и взаимодействия ресурсоснабжающих организаций с управляющей организацией или ТСЖ/ЖСК должны устанавливаться Правительством РФ в подзаконных актах на основании поручений, содержащихся в нормах Жилищного кодекса Российской Федерации. Предлагается следующий алгоритм распределения ответственности за качество коммунальных услуг, если качество коммунальных услуг нарушено по вине:

- ресурсоснабжающей организации (например, вне пределов общего имущества в многоквартирном доме), то ресурсоснабжающая организация обязана в соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг или Типовым договором снизить размер платы за коммунальные услуги, уплатить штрафные санкции;

- собственников или пользователей помещений в многоквартирном доме (например, самовольное переустройство жилого помещения в виде изменения внутридомовых и внутриквартирных инженерных сетей и оборудования, невыполнение требований по утеплению окон и т.п.), отсутствие «заказа» собственниками помещений необходимого перечня услуг и работ, обеспечивающих надлежащее качество коммунальных услуг, то ресурсоснабжающая организация не снижает размер платы за коммунальные услуги, не уплачивает штрафные санкции;

- управляющей организации или ТСЖ/ЖСК (например, в случае ненадлежащего содержания внутридомовых инженерных систем и других элементов общего имущества в многоквартирном доме), то ресурсоснабжающая организация должна иметь право транслировать на виновное лицо свои издержки, связанные со снижением размера платы за коммунальные услуги и уплатой штрафных санкций.

Такой порядок экономически и юридически обоснован и не нарушает ни технологических процессов, ни гражданско-правовых подходов.

10. Представляется разумным установить, что оплата коммунальных услуг может производиться, как на основании единого платежного документа (по умолчанию), так и на основании нескольких платежных документов (по решению общего собрания или отдельных собственников помещений в многоквартирном доме). При этом, установить, что как в случае оплаты на основании ЕПД, так и в случае выставления отдельных платежных документов, определение размера платы за соответствующие коммунальные услуги осуществляется исполнителями соответствующих коммунальных услуг. Сведения о размере платы за соответствующие коммунальные услуги сообщаются исполнителями в ГИС ЖКХ и привлеченному расчетно-информационному центру, если по договору с ресурсоснабжающими организациями такой ИРЦ сам не определяет размеры платы за коммунальные услуги.

11. Проблему неполных расчетов части управляющих организаций,

ТСЖ/ЖСК за потребленные в доме коммунальные ресурсы при «непрямых» договорах целесообразно решать путем установления возможности (не обязательности) формирования средств для оплаты полного объема коммунальных ресурсов, потребленных в доме (как на цели индивидуального потребления, так и на цели содержания общего имущества) на специальном банковском счете (по аналогии со специальным счетом для формирования фонда капитального ремонта) который условно можно назвать «счет дома», с которого производится списание средств по установленным правилам. Эта мера не приведет к уменьшению неплатежей потребителей (для этого нужны иные меры), но обеспечит полное перечисление уплаченных собственниками и нанимателями платежей за коммунальные услуги ресурсоснабжающим организациям даже при «непрямых» договорах.

12. Целесообразно предусмотреть в ЖК РФ возможность при заключении «прямых» договоров принятия собственниками помещений в многоквартирном доме на общем собрании решения о поручении управляющей организации выполнять функции представителя собственников помещений в многоквартирном доме при совершении сделки заключения таких «прямых» договоров (в частности, обсуждение «дополнительных» условий типового договора о предоставлении коммунальных услуг), контроля качества коммунальных услуг, предоставляемых ресурсоснабжающими организациями, составлять акты проверки их качества, предъявлять претензии к качеству коммунальных услуг, оказывать юридические услуги, связанные с предоставлением коммунальных услуг, в частности выполнять обязанности представителя собственников в суде по вопросам, связанным с предоставлением коммунальных услуг. Это повысит степень защиты интересов собственников помещений в многоквартирном доме.