

О нарушении прав потребителей коммунальных услуг, длительное время отсутствующих в жилых помещениях, оборудованных приборами учета, в связи с пандемией

1. Описание проблемы

В Институт экономики города в сентябре-октябре 2020 года поступило несколько обращений граждан (жителей Москвы) в отношении начисления управляющими организациями значительных сумм за коммунальные услуги по водоснабжению за период достаточно длительного отсутствия граждан (до 6 месяцев) в жилых помещениях в связи отъездом в сельскую местность из-за пандемии COVID-19. Жилые помещения оборудованы квартирными приборами учета воды, но размер платы за коммунальную услугу по водоснабжению рассчитан по нормативам водопотребления с применением повышающего коэффициента в связи с тем, что:

- отсутствовавшие длительное время в квартире потребители ежемесячно не подавали показания прибора учета;
- срок эксплуатации прибора учета в помещении истек до официального продления срока эксплуатации приборов учета с истекшим межповерочным сроком¹. Потребитель до отъезда на период самоизоляции не успел организовать поверку прибора учета, поскольку не был информирован о необходимости ее проведения.

Во втором случае поверка, проведенная позже, показала, что прибор исправен. Кроме того, плата, рассчитанная по нормативу и не внесенная потребителем в установленный срок по причине отсутствия проживающих в квартире, в последующих платежных документах была указана не как

¹ Постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 № 424 «Об особенностях предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» приостановлено до 01.01.2021 г. действие подпункта «д» пункта 81(12) Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов. До этой даты приборы учета применяются без проведения поверки (см. письмо Росстандарта № АА-275/04, Росаккредитации № НС-73 от 21.04.2020 г.).

задолженность за услугу водоснабжения, а разнесена по всем видам услуг управляющей организации. Это дополнительно дезинформировало потребителя, который потратил значительное время на то, чтобы выяснить, что причиной образования задолженности, указанной в платежном документе, является не поверенный прибор учета.

По возвращении после длительного отсутствия, потребители подали в управляющую организацию показания прибора учета, показывающие отсутствие потребления воды в квартирах в период, за который им начислили большие суммы (около 40 тысяч по каждой квартире). Но управляющие организации отказываются пересчитать размер платы по показаниям прибора учета.

И в первом, и во втором случае потребители считают начисление платы за услугу, которой они не пользовались, нарушением их прав.

Аналогичные случаи с начислением платы за водопотребление по нормативам в жилых помещениях, оборудованных приборами учета и в которых никто не проживает, неоднократно встречались и ранее. Обстоятельства, связанные с пандемией, привели к тому, что таких случаев стало больше, они коснулись большего числа граждан. Поэтому считаем важным рассмотреть эти вопросы.

2. Существующее регулирование вопросов определения объема потребления коммунальных услуг в помещениях, оборудованных приборами учета

Согласно общему правилу, установленному Жилищным кодексом Российской Федерации², размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого:

- а) по показаниям приборов учета;
- б) при отсутствии приборов учета – исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами государственной власти

² Часть 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации.

субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (далее – нормативы потребления).

Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее – Правила), установлено, что *в помещениях, оборудованных приборами учета, размер платы за услугу водоснабжения рассчитывается по нормативам потребления в двух случаях.*

1) При непредставлении потребителем в установленные сроки показаний квартирного прибора учета в течение 6 месяцев подряд размер платы рассчитывается по нормативам потребления, начиная с четвертого месяца такого периода (пункт 60, подпункт «б» пункта 59 Правил).

При этом исполнитель коммунальных услуг обязан не позднее 15 дней со дня истечения указанного 6-месячного срока провести проверку состояния прибора учета в помещении потребителя и снять показания прибора учета (пункт 84 Правил).

Правилами не определено, что по результатам проверки и снятия показаний прибора учета исполнитель коммунальной услуги обязан сделать перерасчет размера платы, начисленной по нормативам потребления (в случае, если прибор исправен).

Именно отсутствие такой нормы позволяет управляющим организациям (исполнителям коммунальных услуг) отказывать потребителям в перерасчете размера платы, несмотря на установленное по показаниям прибора учета отсутствие потребления коммунальной услуги (или меньшее потребление, чем нормативное, использованное исполнителем для расчета размера платы).

Правилами в настоящее время установлено *единственное основание для перерасчета начисленной платы* за коммунальные услуги, потребляемые в помещении, оборудованном приборами учета – в случае, если *потребитель*

подавал показания прибора учета, а проверка³ показала, что прибор учета исправен, но имеются расхождения между показаниями прибора и предоставленными потребителем сведениями. В этом случае перерасчет размера платы должен быть произведен исходя из снятых исполнителем в ходе проверки показаний проверяемого прибора учета (пункт 61 Правил).

Таким образом, во всех случаях, когда потребители не передавали (не имели возможности передавать) показания квартирных приборов учета исполнителю коммунальных услуг, никакие последующие подтверждения исправности прибора и снятые показатели фактического потребления в расчет могут не приниматься.

Очевидно, что такой пробел в Правилах и отказ в связи с отсутствием соответствующей нормы пересчитать размер платы потребителю по показаниям прибора учета нарушают право потребителей платить только за фактически потребленную услугу. При этом необходимо иметь в виду, что законодательством *не установлена обязанность* потребителей ежемесячно сообщать исполнителю сведения о показаниях прибора учета. Правилами *определено только право* потребителей это делать (см. подпункт «к1» пункта 33 Правил).

Ситуацию с начислением платы длительно отсутствующим в помещении потребителям усугубляет также то, что такие потребители не могут обеспечить исполнителю возможность провести проверку и снятие показаний прибора после окончания 6-месячного срока, в течение которого потребитель не подавал показания прибора учета. В этом случае исполнитель, согласно подпункту «г» пункта 85 Правил, не имея возможности провести проверку, оформляет акт об отказе в допуске к прибору учета. Такое право Правилами ему предоставляют, если у исполнителя «отсутствует информация о временном отсутствии потребителя в занимаемом жилом помещении». Необходимо при этом иметь в виду, что

³ Обязательную проверку состояния прибора учета и достоверности представленных потребителем показаний исполнитель обязан проводить не реже 1 раза в год (пункт 83 Правил).

законодательством (в том числе Правилами) не установлена обязанность граждан, проживающих в жилых помещениях, оборудованных приборами учета, извещать исполнителя о своем отсутствии, поскольку потребление (отсутствие потребления) коммунальных услуг в помещении фиксируется прибором учета.

Последствием оформления акта об отказе в допуске к прибору учета для отсутствующих в квартире потребителей является то, что через 3 месяца после оформления такого акта, в соответствии с пунктом 85(3) Правил, исполнитель получает также право рассчитывать плату за коммунальную услугу по нормативу с использованием повышающего коэффициента 1,5.

Если для расчета размера платы по нормативам потребления у исполнителя отсутствует информации о постоянно и временно проживающих в жилом помещении гражданах (в квартире никто не зарегистрирован), объем коммунальных услуг в указанном случае рассчитывается с учетом количества собственников такого помещения (пункт 56(2) Правил). Это означает, что, даже если в квартире никто не зарегистрирован и не проживает, исполнитель начисляет плату за услугу, которая не предоставляется.

Таким образом, в связи с длительным отсутствием граждан в квартирах (в том числе по причине пандемии) и не передачи ими исполнителю показаний приборов учета граждане неизбежно сталкиваются с начислением размера платы по нормативам потребления (в том числе в установленном случае в расчете на число собственников), применением повышающего коэффициента к нормативу и невозможностью впоследствии добиться перерасчета начисленной платы по показаниям прибора учета. Такое положение дел противоречит принципу, установленному частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации: в помещении, оборудованном прибором учета, плата рассчитывается на основании показаний прибора.

Если прибор учета свидетельствует об отсутствии потребления коммунальной услуги, а исполнитель требует оплату в размере,

рассчитанном в соответствии с Правилами (по нормативам) и получает такую плату без последующего зачета излишне уплаченных потребителем сумм в счет будущих платежей, то такая плата – это доход от фактически не оказанной услуги. Тем самым, получение такой платы является неосновательным обогащением, и эта ситуация в настоящее время допускается Правилами.

2) Второй случай, когда согласно Правилам объем потребления коммунальной услуги в помещении, оборудованном прибором учета, рассчитывается не по показаниям прибора, а по нормативу – истечение срока эксплуатации прибора учета, определяемого периодом времени до очередной поверки (подпункт «а» пункта 59 Правил). В случае истечения межповерочного интервала прибор учета считается вышедшим из строя (подпункт «д» пункта 81(12) Правил).

Обязанность осуществлять поверку квартирных приборов учета возложена Правилами на потребителя (см. пункт 81 Правил⁴). Потребитель (собственник или наниматель жилого помещения) обязан обеспечивать проведение поверок квартирных приборов учета в сроки, установленные технической документацией на прибор учета, предварительно проинформировав исполнителя о планируемой дате снятия прибора учета для осуществления его поверки и дате установления прибора учета по итогам проведения его поверки⁵.

Необходимо отметить, что исполнитель коммунальных услуг (в том числе управляющая организация) владеет всем объемом информации в отношении установленных в многоквартирном доме, помещениях многоквартирного дома приборах учета коммунальных услуг, межповерочных сроках каждого прибора учета. Соответственно, исполнитель имеет все возможности контролировать соблюдение

⁴ За исключением приборов учета электрической энергии, установка и эксплуатация которых осуществляются гарантирующим поставщиком в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике (см. пункт 80(1) Правил).

⁵ Подпункт «д» пункта 34 Правил.

межповерочных сроков потребителями. Тем не менее, Правилами не установлена обязанность исполнителя информировать потребителя о том, что межповерочный срок заканчивается (закончился) и о последствиях непроведения поверки прибора.

Эти последствия для потребителя заключаются в том, что после 3 месяцев после окончания межповерочного срока, в течение которых объем потребления коммунальной услуги определяется исходя из среднемесячного объема потребления в предшествующий шестимесячный период, расчет платы осуществляется исполнителем по нормативам потребления с применением повышающего коэффициента 1,5 (пункт 60, подпункт «а» пункта 59 Правил).

Правилами не определено, что в случае, если поверка прибора учета, организованная потребителем после установленного срока (в том числе свыше 3 месяцев после окончания срока для проведения поверки), подтвердит исправность прибора и достоверность снимаемых показаний, исполнитель коммунальной услуги обязан сделать перерасчет размера платы, начисленной за весь период после установленного срока поверки, исходя из показаний прибора учета, признанного пригодным для эксплуатации.

Представляется, что при таком регулировании исполнитель просто не заинтересован напоминать потребителю о необходимости провести поверку прибора и о сроке такой поверки.

Между тем, также как и в случае отказа в перерасчете размера платы, рассчитанной по нормативам при непредставлении потребителем сведений о показаниях прибора учета, суммы, полученные исполнителем в соответствии с расчетом по нормативам при подтвержденной исправности прибора учета, поверенного после установленного срока, являются неосновательным обогащением.

3. Распределение задолженности потребителя по оплате одной из коммунальных услуг между всеми коммунальными услугами, предоставляемыми исполнителем

Пункт 118 Правил определил два разных подхода к отражению задолженности потребителя за коммунальные услуги в платежном документе (и, возможно, в системе учета начисленных и внесенных платежей):

- 1) *«в случае если потребитель полностью не оплачивает все виды предоставляемых исполнителем потребителю коммунальных услуг, то исполнитель рассчитывает задолженность потребителя по каждому виду коммунальной услуги в отдельности»⁶;*
- 2) *«в случае если потребитель частично оплачивает предоставляемые исполнителем коммунальные услуги и услуги по содержанию жилого помещения, то исполнитель делит полученную от потребителя плату между всеми указанными в платежном документе видами коммунальных услуг и платой за содержание и ремонт жилого помещения пропорционально размеру каждой платы, указанной в платежном документе. В этом случае исполнитель рассчитывает задолженность потребителя по каждому виду коммунальной услуги исходя из частично неоплаченной суммы.»⁷.*

Из содержания процитированной нормы следует, что в данном случае под исполнителем понимается организация, управляющая многоквартирным домом и которая оказывает потребителю весь комплекс услуг и работ по управлению многоквартирным домом, содержанию и ремонту общего имущества и все коммунальные услуги. Норма содержалась в Правилах со времени их принятия. Она обосновывалась защитой интересов ресурсоснабжающих организаций: если управляющая организация получает от потребителей плату за коммунальные услуги не в полном объеме, то собранные средства предписывается делить пропорционально между всеми

⁶ Абзац 2 пункта 118 Правил.

⁷ Абзац 3 пункта 118 Правил.

получателями платежей потребителей, чтобы обеспечить финансирование их деятельности.

Даже если такой подход имеет право на существование, то он относится к отношениям «управляющая организация – ресурсоснабжающие организации». Но он, на наш взгляд, неправомерен в отношении обязательств между потребителем услуг и управляющей организацией.

Потребитель должен иметь право и возможность вносить платеж управляющей организации таким образом, чтобы было очевидно, за какие услуги платеж внесен полностью в соответствии с суммой, указанной в соответствующей строке платежного документа, а какая услуга оплачена им не полностью или не оплачена вообще. В этом случае, у управляющей организации появляется «сигнал» о какой-то проблеме с определенной услугой. И напротив, если управляющая организация, распределила задолженность по одной из услуг по всем услугам в платежном документе, выставленном за следующий расчетный период, то потребитель будет полностью дезориентирован.

Именно это и произошло у одного из обратившихся в Институт экономики граждан, которому значительный размер задолженности, возникшей в результате расчета платы за коммунальную услугу по нормативам потребления по причине непроведения в срок поверки прибора учета, распределили по всем коммунальным услугам. Это не позволило потребителю сразу понять, в отношении какой именно услуги возникла проблема с расчетом размера платы, и быстро среагировать на нее.

Необходимо отметить, что в связи с разными схемами договорных отношений между потребителями, организациями, управляющими многоквартирными домами, и ресурсоснабжающими организациями, возможность распределить задолженность по одной коммунальной услуге на все коммунальные услуги существует только для случая, когда управляющая многоквартирным домом организация является исполнителем коммунальных услуг. Такой возможности не существует ни для индивидуального жилья, ни

для многоквартирных домов, в которых реализуется способ непосредственного управления многоквартирным домом собственниками помещений в нем, ни для многоквартирных домов, поставка коммунальных ресурсов в которые осуществляется на основании прямых договоров с ресурсоснабжающими организациями. Поэтому норма абзаца 3 пункта 118 Правил ущемляет право на достоверную информацию о начисленных, уплаченных платежах и задолженности по коммунальным услугам только некоторой части потребителей.

С целью обеспечения равенства прав потребителей коммунальных услуг вне зависимости от вида жилищного фонда, в котором они проживают, способа управления многоквартирным домом и схемы договорных отношений по предоставлению коммунальных услуг необходимо исключить из Правил абзац 3 пункта 118.

4. Предложения по внесению изменений в Правила

Исходя из анализа проблем, вызванных несовершенством Правил и с которыми столкнулись потребители коммунальных услуг в жилых помещениях, оборудованных приборами учета, в связи с длительным временем отсутствия потребителей в городских квартирах в период самоизоляции в сельской местности в связи с пандемией (а также постоянно сталкиваются другие потребители, длительно не проживающие в жилых помещениях и не потребляющие в них коммунальные услуги), предлагается внести в Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов следующие изменения.

1) Во всех случаях непредставления потребителем исполнителю показаний прибора учета в течение периода, превышающего три и более расчетных периодов подряд, если в ходе проведенной исполнителем проверки установлено, что прибор учета находится в исправном состоянии, исполнитель обязан произвести перерасчет размера платы исходя из снятых в ходе проверки показаний прибора учета.

2) В случае, если поверка прибора учета, проведенная после истечения межповерочного интервала, подтвердила исправность прибора (соответствие прибора учета требованиям законодательства Российской Федерации об обеспечении единства измерений), исполнитель обязан произвести перерасчет размера платы за коммунальную услугу исходя из показаний прошедшего поверку прибора учета.

3) Вменить в обязанность исполнителя коммунальных услуг (в том числе организации, управляющей многоквартирным домом) не менее чем за месяц до истечения межповерочного интервала поверки прибора учета направлять потребителю уведомление о необходимости осуществить поверку прибора или его замену и информацию о последствиях непроведения поверки прибора.

4) Признать утратившим силу абзац третий пункта 118 (исключить разделение задолженности потребителя по оплате какой-либо коммунальной услуги между всеми видами коммунальных услуг, оказываемых исполнителем).

5. Концептуальные замечание и предложения

Более десяти лет назад законодателем было принято решение о том, что общедомовые приборы учета являются общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме, а квартирные приборы учета являются имуществом собственников жилых помещений, а также об определении обязанности соответственно всех собственников помещений в многоквартирном доме и собственников каждого из помещений установить приборы учета. Десятилетняя правоприменительная практика реализации подхода «весы у покупателя», на наш взгляд, показала, что такое решение было ошибочным. Подобное распределение прав собственности и ответственности за приборный учет за эти годы не позволило создать полноценные системы управления и учета потребления коммунальных ресурсов ресурсоснабжающими организациями, не созданы и общедомовые системы учета потребления коммунальных услуг. Сложившаяся ситуация

также создала реальные барьеры для повышения энергоэффективности многоквартирных домов. Кроме того, на граждан – собственников квартир было возложено бремя своевременной поверки и замены приборов учета и ежемесячного снятия и передачи показаний приборов учета, необходимости обеспечить допуск в квартиры для проверки приборов учета и контрольного снятия показаний. Эта ситуация воспроизводится во вновь строящемся жилье, поскольку отсутствует требование к проектированию многоквартирных домов в части размещения приборов учета вне жилых помещений.

Осознание проблемы уже привело к изменениям Правил в отношении установки общедомовых и квартирных приборов учета электрической энергии поставщиками электрической энергии. Приборы учета при этом становятся частью умной системы учета, принадлежащей поставщику электрической энергии.

Предлагается осуществить такое же изменение и в отношении учета всех коммунальных услуг с установлением переходного периода между существующей и новой системой учета.

С граждан необходимо снять бремя заботы о приборном учете потребления коммунальных услуг. «Весы должны принадлежать продавцу» (как минимум, общедомовые приборы учета) с правом потребителей требовать доказательства исправности приборов учета, принадлежащих ресурсоснабжающим организациям.

Для реализации такого нового подхода необходимо внесение комплекса изменений в ряд федеральных законов и подзаконных актов, связанных с вопросами регулирования отношений по поводу приборного учета потребления коммунальных услуг (ресурсов).