

Неплатежи в ЖКХ: практика и возможные решения

В статье определены возможные меры борьбы с ростом задолженности за энергоресурсы в жилищно-коммунальной сфере. Для этого автор анализирует действующее законодательство, направленное на укрепление платежной дисциплины потребителей энергоресурсов, практику его применения и соответствующие факторы роста задолженности.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, задолженность, энергоресурсы, коммунальные услуги, управление многоквартирным домом, ресурсоснабжающие организации.



И. Шенгелия,
адвокат, менеджер проектов
Южной дирекции VEGAS LEX

Для укрепления платежной дисциплины потребителей энергоресурсов необходимо планомерное развитие законодательства. Правоприменительная практика уже сформировала ряд прецедентов, которые могут позволить сократить долги, но для основательного разрешения вопроса этого может оказаться недостаточно.

Доступные инструменты решения

Неплатежи в жилищно-коммунальном хозяйстве — довольно комплексная проблема. Она затрагивает интересы не только ресурсоснабжающих организаций. От этого страдают интересы и потребителей энергоресурсов. Рост задолженности пропорционально увеличивает штрафные санкции и может понизить качество сопутствующих услуг.

Организации, управляющие многоквартирным домом, вынуждены искать альтернативные источники для покрытия долгов за энергоресурсы. Как правило, для этого используются средства на содержание дома, что ухудшает его состояние. Укрепить платежную дисциплину потребителей энергоресурсов должен был Федеральный закон № 307-ФЗ, принятый в 2015 г.¹ (далее — **Закон № 307-ФЗ**). Он внес изменения в энергетическое и жилищное законодательство, а также законодательство об административных правонарушениях. Закон № 307-ФЗ предусмотрел три механизма: обеспечение платежных обязательств, более жесткую административную ответственность и повышенную неустойку.

В июле 2017 г. был также принят Федеральный закон № 273-ФЗ², который распространил

¹ См. Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов».

² См. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 273-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

применение повышенной неустойки на перепродавцов некоторых энергоресурсов.

Параллельно судебная практика сформировала ряд правовых подходов, которые ресурсоснабжающие организации могут использовать как дополнительные инструменты сокращения задолженности по платежам за энергоресурсы. В качестве примера можно привести следующие позиции судов.

Если между ресурсоснабжающей организацией (исполнителем коммунальных услуг) и фактическим владельцем нежилого помещения отсутствует договор, то услуги обязан оплачивать собственник помещения. Это обусловлено тем, что ресурсоснабжающая организация (исполнитель коммунальных услуг) в такой ситуации не может контролировать фактическое использование помещения. Верховный Суд Российской Федерации сформировал эту позицию в феврале 2017 г.³

Если между ресурсоснабжающей организацией (исполнителем коммунальных услуг) и фактическим владельцем нежилого помещения отсутствует договор, то услуги обязан оплачивать собственник помещения.

Определить надлежащего должника позволит также позиция судов о том, кто именно обязан оплачивать энергоресурсы, если основания для использования энергопринимающих устройств оспорены или вовсе отсутствуют.

Так, еще в 2015 г. Верховный Суд указал, что «*факт получения лицом энергоресурса как самостоятельного блага является достаточным основанием для того, чтобы обязательство по оплате этого энергоресурса возникло именно у получателя*», а юридические основания пользования энергопринимающими устройствами в этом случае не имеют значения⁴. Сходные правовые позиции Верховный Суд использовал и в последующем⁵.

³ См. определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2017 г. по делу № 303-ЭС16-14807, А37-1715/2015.

⁴ См. определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2015 г. по делу № 303-ЭС15-6562, А73-6824/2014.

⁵ См. определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 июля 2016 г. № 305-ЭС16-974 по делу № А41-25397/14.

⁶ См. <https://www.kommersant.ru/doc/3360852>.

Впрочем, несмотря на корректировку законодательства и развитие судебной практики, долги за коммунальные услуги продолжают расти усиленными темпами. Подтверждением служит официальная статистика⁶ и практика применения законодательства. Для того чтобы определиться с дальнейшими векторами движения и изменить ситуацию в лучшую сторону, следует разобраться в причинах такой тенденции.

Факторы роста задолженности

Механизмы улучшения платежной дисциплины, которые предусмотрел Закон № 307-ФЗ, носят точечный характер и способны лишь отчасти решить проблему роста неплатежей в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Предоставлять обеспечение обязательств по оплате энергоресурсов должны далеко не все потребители. В Законе № 307-ФЗ прямо указано, что такая необходимость отсутствует у собственников и пользователей (законных владельцев) жилых домов и помещений в многоквартирных домах, управляющих организаций, товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных и иных специализированных потребительских кооперативов, созданных для удовлетворения потребностей граждан в жилье. Такая ситуация затрудняет использование обеспечительных механизмов, для того чтобы противостоять росту задолженности.

Корректировка административной ответственности, предусмотренная Законом № 307-ФЗ, также носит эпизодический характер и затрагивает платежную дисциплину лишь опосредованно. Нововведения увеличили сроки давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения. В остальном они по большей части коснулись тех правонарушений, которые связаны с незаконным потреблением энергоресурсов (ст. 7.19 и 9.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), а также с нарушением порядка предоставления обеспечения исполнения обязательств по оплате энергоресурсов (ст. 14.61 КоАП).

Введенный Законом № 307-ФЗ размер неустойки за нарушение сроков оплаты энергоресурсов довольно велик и сопоставим с процентами по потребительским кредитам. Согласно пояснительной записке к законопроекту, по результату рассмотрения которого был принят Закон № 307-ФЗ, повышенный размер санкции должен был исключить товарное кредитование потребителей энергоресурсов за счет ресурсоснабжающих

организаций. При разработке законопроекта внимание акцентировалось также на том, что сумма неустойки, начисленная по договорам, зачастую снижается судами.

По соглашению сторон уменьшить размер такой неустойки нельзя, так как она является не договорной, а законной — установленной нормативным актом в фиксированном размере. Но в случае возникновения спора снизить размер санкций в судебном порядке возможно.

По соглашению сторон уменьшить размер такой неустойки нельзя, так как она является не договорной, а законной — установленной нормативным актом в фиксированном размере⁷. Но в случае возникновения спора снизить размер санкций в судебном порядке возможно⁸. Причем инициировать снижение может и сам суд, который будет рассматривать дело⁹.

Управляющие компании, например, ссылаются на свое тяжелое финансовое положение, а также на то, что они приобретают энергоресурсы для населения, которое нарушает платежную дисциплину. Иногда такого довода достаточно, чтобы суд снизил размер санкций¹⁰, но не всегда. Просрочка со стороны населения может оказаться не совсем весомым аргументом для снижения законной неустойки. В этом случае суды указывают на то, что лицо, управляющее многоквартирным домом, как исполнитель коммунальных услуг вправе взыскивать задолженность за коммунальные услуги с собственников помещений в судебном порядке, а также начислять неустойку за нарушение сроков оплаты коммунальных услуг в соответствии с пунктом 14 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации¹¹. Такая ситуация свидетельствует о противоречивости судебной практики.

Единообразная позиция судов отсутствует и по другим вопросам, например касательно компенсации убытков, вызванных ростом задолженности перед ресурсоснабжающими организациями, за счет членов органов управления и бенефициарных владельцев управляющих организаций многоквартирных домов. Накоплению долга за энергоресурсы способствует также чрезмерная длительность рассмотрения дел судами.

Между тем отдельные факторы, приводящие к росту долгов перед ресурсоснабжающими организациями, все еще остаются недостаточно урегулированными.

Среди таких факторов можно отметить недостаточную информационную открытость компаний, управляющих многоквартирными домами. Ресурсоснабжающие организации, как правило, не могут полноценно проверить достоверность базы для расчетов платежей. Причина этому — отсутствие непосредственного доступа к данным, подтверждающим эти показатели. Получить гарантию добросовестности организаций, управляющих многоквартирным домом, также затруднительно. Законодательство не обязывает их применять обеспечительные механизмы и содержит весьма ограниченный перечень мер, позволяющих привлечь к ответственности бенефициарных владельцев этих компаний. Проблемным вопросом является также то, что ресурсоснабжающие организации лишены возможности оперативно исключить недобросовестные и неэффективные организации, управляющие многоквартирными домами, из процесса поставки энергоресурсов.

Все эти факторы — точечный характер регулирования, бессистемность практики, а также ограничение контроля над платежной дисциплиной — способствуют планомерному наращиванию объема задолженности за энергоресурсы.

Возможные направления развития

Лишь комплексные меры по совершенствованию законодательного регулирования и правоприменения способны устраниć причины роста долгов перед ресурсоснабжающими организациями.

Прозрачность лиц, управляющих многоквартирными домами, может повыситься, если ресурсоснабжающие организации получат непосредственный доступ к первичным данным, которые используются для начисления платежей. В первую очередь это касается персональной информации о непосредственных

⁷ См. п. 61 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств».

⁸ Там же. п. 78.

⁹ См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности».

¹⁰ См. постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30 марта 2017 г. № Ф01-648/2017 по делу № А38-2872/2016, Арбитражного суда Московского округа от 20 июня 2017 г. № Ф05-7052/2017 по делу № А41-78426/2016 и др.

¹¹ См. постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28 июля 2017 г. № Ф01-1948/2017 по делу № А39-4104/2016 и др.

потребителях энергоресурсов. Установление административной и договорной ответственности за введение в заблуждение ресурсоснабжающих организаций относительно базы для расчетов также будет способствовать транспарентности в платежах.

Помимо этого, снизить рост задолженности сможет возложение на лиц, управляющих многоквартирными домами, обязанности гарантировать надлежащую оплату за энергоресурсы. Кроме того, недобросовестность в расчетах с ресурсоснабжающими организациями должна стать препятствием для дальнейшего управления многоквартирными домами. Для этого, к примеру, на законодательном уровне возможно установить, что соблюдение платежной дисциплины является одним из лицензионных требований, соблюдение которого необходимо для получения права на ведение этого вида деятельности.

Укреплению платежной дисциплины также будет способствовать установление дисквалификации в качестве безальтернативного вида наказания за отдельные правонарушения в жилищно-коммунальной сфере: нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирным домом (ст. 7.23.3 КоАП) и осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирным домом с нарушением лицензионных требований (ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП).

Исключить неэффективную организацию, управляющую многоквартирным домом, из процесса поставки энергоресурсов возможно путем упрощения процедуры перехода на систему прямых договоров между непосредственными потребителями коммунальных ресурсов и ресурсоснабжающими организациями. Законопроект, содержащий подобные положения¹², был внесен для рассмотрения в Государственную Думу Российской Федерации в конце июня 2017 г. Он предусматривает введение модели, в которой договоры ресурсоснабжения будут заключаться ресурсоснабжающими организациями непосредственно с собственниками помещений в многоквартирном доме. Основанием для использования такой модели, согласно законопроекту, могут выступить решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме либо отказ ресурсоснабжающей организации от договора ресурсоснабжения, заключенного с лицом, управляющим многоквартирным домом. Как планируется, такой отказ от договора будет допустим при наличии признанной или подтвержденной решением суда задолженности перед ресур-

снабжающей организацией по оплате энергоресурсов в размере равном или превышающем две среднемесячные величины обязательств по оплате.

Такие меры регулирования не должны привести к дополнительному обременению потребителей энергоресурсов и добросовестных участников рынка. Рассмотренные механизмы призваны стимулировать лиц, управляющих многоквартирными домами, к надлежащему исполнению обязанностей и постоянному повышению эффективности своей деятельности. □

Библиография

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ред. от 29 июля 2017 г.).
2. Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 45. Ст. 6208.
3. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 273-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4822.
4. Проект Федерального закона № 207460-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации».
5. Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 5.
6. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности» // Российская газета. 2017. № 144.
7. Определение Верховного суда Российской Федерации от 14 сентября 2015 г. по делу № 303-ЭС15-6562, А73-6824/2014.
8. Определение Верховного суда Российской Федерации от 25 июля 2016 г. № 305-ЭС16-974 по делу № А41-25397/14.
9. Определение Верховного суда Российской Федерации от 20 февраля 2017 г. по делу № 303-ЭС16-14807, А37-1715/2015.
10. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30 марта 2017 г. № Ф01-648/2017 по делу № А38-2872/2016.
11. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20 июня 2017 г. № Ф05-7052/2017 по делу № А41-78426/2016.
12. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28 июля 2017 г. № Ф01-1948/2017 по делу № А39-4104/2016.
13. Общая задолженность по ЖКХ в России достигла 1,3 трлн рублей // Коммерсант.ru; <https://www.kommersant.ru/doc/3360852>.

© Шенгелия И., 2017, email: Shengeliya@vegaslex.ru

¹² См. проект Федерального закона № 207460-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации».