ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АКТУАЛЬНЫХ АСПЕКТАХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

ЖИЛИЩНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ФУНКЦИЯХ РОСПОТРЕБНАДЗОРА В СФЕРЕ ЖКХ

В связи с увеличением количества поступающих обращений потребителей о предоставлении жилищно-коммунальных услуг ненадлежащего качества, Территориальный отдел Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Московской области в Ногинском районе, городах Балашиха, Реутов, Черноголовка, Электросталь разъясняет, что рассмотрение таких обращений осуществляется с учетом распределения полномочий между Роспотребнадзором и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений (Государственная жилищная инспекция).

Основу правового регулирования жилищных отношений между их участниками (часть 2 статьи 4 ЖК РФ) определяют нормы жилищного законодательства, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 5 ЖК РФ), что отличает его от гражданского законодательства, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации (пункт1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации) и частью которого является законодательство о защите прав потребителей (пункт 1 статьи 1 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей").

Перечень вопросов в области жилищных отношений, в целом регулируемых положениями жилищного законодательства, закреплен пунктами 1 - 13 части 1 статьи 4 ЖК РФ. При этом статья 8 ЖК РФ, говоря о возможности применения к жилищным отношениям иного законодательства, закрепляет приоритет норм ЖК РФ по таким вопросам, как предоставление коммунальных услуг и внесение платы за коммунальные услуги.

Как известно, 1 августа 2011 года вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2011 года N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон N 242-ФЗ), которым среди прочего был внесен ряд изменений в положения ЖК РФ, касающиеся распределения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений.

При этом новой редакцией статьи 20 ЖК РФ было не только введено понятие государственного жилищного надзора, но и установлено, что государственным жилищным надзором является исключительно региональный государственный надзор, общее определение которого приведено в свою очередь в пункте 3 статьи 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон N 294-ФЗ).

Положениями части 1 статьи 20 ЖК РФ определен предмет регионального государственного жилищного надзора, который осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами государственного жилищного надзора) и включает в себя, в том числе, предупреждение, выявление и пресечение нарушений со стороны юридических лиц и индивидуальных предпринимателей установленных в соответствии с жилищным законодательством, законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требований к использованию и сохранности жилищного фонда независимо от его форм собственности, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, требований энергетической эффективности и оснащенности помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов.

В этой связи органами государственного жилищного надзора организуются и проводятся проверки указанных лиц и принимаются предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений (см. части 4 - 6 статьи 20 ЖК РФ).

Согласно части 3 статьи 20 ЖК РФ к отношениям, связанным с осуществлением государственного жилищного надзора (равно как и с осуществлением соответствующего муниципального жилищного контроля), организацией и проведением проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей применяются положения Закона N 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных частями 4.1 и 4.2 статьи 20 ЖК РФ. Причем перечисленные в части 4.2 статьи 20 ЖК РФ основания для проведения внеплановой проверки в рамках государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля дополняют собой соответствующие основания, указанные в части 2 статьи 10 Закона N 294-ФЗ, т.е. применяются наряду с основаниями, перечисленными в пункте 1, подпунктах "а", "б", "в" пункта 2 и пункте 3 части 2 статьи 10 Закона N 294-ФЗ.

Конкретный порядок осуществления органами государственного жилищного надзора регионального государственного жилищного надзора должен устанавливаться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и проведению государственного жилищного надзора, установленных Правительством Российской Федерации, и координирующей роли органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений (согласно взаимосвязанным положениям части 2 статьи 20, пунктов 16.1 и 16.2 статьи 12ЖК РФ).

При этом в силу прямого указания, содержащегося в части 4 статьи 20 ЖК РФ, именно они осуществляют проверки, предметом которых среди прочего (с учетом положений части 1 статьи 20 ЖК РФ) должны являться вопросы соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и порядка предоставления коммунальных услуг, т.е. тех нормативных правовых актов, которые утверждены в соответствии со статьями 39, 156, 157, 161 ЖК РФ, и к каковым в настоящее время относятся:

постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 года N 306 "Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг",

постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 года N 307 "О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам",

постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года N 491 "Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность",

постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года N 731 "Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами",

постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года N 354 "О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов".

Все перечисленные нормативные правовые акты изданы на основании и во исполнение ЖК РФ, что с учетом положений частей 2 и 4 статьи 5 ЖК РФ объективно относит их к жилищному законодательству, регулирующему отношения по поводу: содержания и ремонта жилых помещений (пункт 6 части 1 статьи 4 ЖК РФ); управления многоквартирными домами (пункт 8 части 1 статьи 4 ЖК РФ); предоставления коммунальных услуг (пункт 10 части 1 статьи 4 ЖК РФ); внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги (пункт 11 части 1 статьи 4 ЖК РФ); осуществления государственного жилищного надзора (пункт 13 части 1 статьи 4 ЖК РФ).

Одновременно следует исходить из того, что региональный государственный жилищный надзор, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, установленных исключительно жилищным законодательством, осуществляемый органами государственного жилищного надзора (статья 20 ЖК РФ) и предполагающий, в том числе, проведение проверок соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (в рамках Закона N 294-ФЗ) обязательных требований вышеназванных нормативных правовых актов, не включает в себя проверку соблюдения обязательных требований законодательства, регулирующего отношения в области защиты прав потребителей (статья 1 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года N 2300-1 "О защите прав потребителей", далее - Закон N 2300-1).

Соответственно федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, предусматривающий согласно положениям подпунктов 1 и 2 пункта 2 статьи 40 Закона N 2300-1 (в редакции Закона N 242-ФЗ) организацию и проведение проверок:

соблюдения обязательных требований, установленных международными договорами Российской Федерации, Законом N 2300-1, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в области защиты прав потребителей;

соответствия товаров (работ, услуг) обязательным требованиям, обеспечивающим безопасность товаров (работ, услуг) для жизни и здоровья потребителей, окружающей среды, предупреждение действий, вводящих потребителей в заблуждение, и предотвращение причинения вреда имуществу потребителей, установленным в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, не подразумевает проверку соблюдения (в порядке, установленном Законом N 294-ФЗ) юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований жилищного законодательства (часть 2 статьи 5 ЖК РФ), в частности, по вопросам предоставления коммунальных услуг и внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги (пункты 10, 11 части 1 статьи 4 ЖК РФ).

Подобный подход к определению предмета проверок, проводимых соответственно в рамках регионального государственного жилищного надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, полностью соотносится с рядом общих основополагающих императивных правил осуществления государственного контроля (надзора) как такового в целом, закрепленных в Законе N 294-ФЗ.

Так, пункт 5 статьи 3 Закона N 294-ФЗ к одному из основных принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) относит "недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований".

О том же говорит положение, сформулированное в пункте 2 части 2 статьи 5 Закона N 294-ФЗ, согласно которому организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности осуществляется с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора).

Вместе с тем, материалы проверок, проведенных органами регионального государственного жилищного надзора в рамках Закона N 294-ФЗ по вопросам соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований жилищного законодательства, регулирующего, в частности, правоотношения с участием граждан по вопросу предоставления им коммунальных услуг, могут рассматриваться территориальными органами Роспотребнадзора как возможное основание для реализации таких функций, как:

обращение в суд с заявлениями в защиту прав потребителей коммунальных услуг, законных интересов неопределенного круга потребителей коммунальных услуг (подпункт 7 пункта 4 статьи 40, статья 46 Закона N 2300-1, статья 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации);

вступление в рассматриваемое судом дело, касающееся защиты прав потребителей коммунальных услуг, по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях защиты прав потребителей в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации (пункт 5 статьи 40 Закона N 2300-1, статья 47 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Кроме того, материалы проверок, проведенных органами регионального государственного жилищного надзора, в силу соответствующих положений пункта 2 части 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) могут служить поводами к возбуждению должностными лицами территориальных органов Роспотребнадзора (применительно к полномочиям, установленным КоАП РФ) дела об административном правонарушении, если они содержат достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (см. часть 3 статьи 28.1 КоАП РФ).

Что же касается общей проблематики, связанной с ценообразованием на жилищно-коммунальные услуги, то по данному вопросу дополнительно поясняем следующее.

Размер платы за коммунальные услуги в силу соответствующих положений статьи 157 ЖК РФ устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, в частности, с соблюдением требований Федерального закона от 30 декабря 2004 года N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" (далее - Закон N 210-ФЗ).

Согласно части 2 статьи 3 Закона N 210-ФЗ регулирование тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение осуществляется в соответствии с названным законодательным актом и Правилами регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 года N 520 "Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса".

При этом пункт 2 части 2 статьи 4 Закона N 210-ФЗ предусматривает, что федеральный государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок, каковым является Федеральная служба по тарифам (http://www.fstrf.ru).

Кроме того, после вступления в силу с 25.06.2012 Федерального закона от 25 июня 2012 года N 93-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" применяются положения части 3 статьи 3.1 Закона N 210-ФЗ, согласно которым "региональный государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе в части соблюдения стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе".

Также следует иметь в виду, что Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года N 354 "О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов", в 2012 - 2014 годах в части определения размера платы за предоставленную коммунальную услугу по отоплению применяются с особенностями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 года N 857, которыми среди прочего были утверждены Правила расчета размера платы за коммунальную услугу по отоплению в 2012 - 2014 годах.

В любом случае как таковая оценка обоснованности (проверка правильности) соответствующего ценообразования в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг в полномочия Роспотребнадзора в установленной сфере деятельности не входит.