В помощь прокурору и следователю

НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Издание второе, переработанное

Санкт-Петербург
2006

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Издание второе, переработанное

Санкт-Петербург
2006

УДК 34
ББК 67.404+67.408+67.72+67.52

Нарушение конституционных прав граждан в жилищно-коммунальной сфере / С. Л. Басов, Е. П. Грушевая, Л. С. Егорова, А. С. Николаева, А. Д. Рудоквас, А. В. Сальников, Е. Б. Серова, А. Е. Скачкова; СПб юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ. 2-е изд., перераб. СПб., 2006. 104 с. (В помощь прокурору и следователю).

А в т о р ы

С. Л. БАСОВ, канд. юрид. наук, доцент — разд. 4;

Е. П. ГРУШЕВАЯ, канд. юрид. наук, доцент — подразд. 1.1—1.5; 1.7, 1.8 (в соавторстве с А. С. Николаевой);

Л. С. ЕГОРОВА — разд. 3;

А. С. НИКОЛАЕВА, канд. юрид. наук, доцент — подразд. 1.7, 1.8 (в соавторстве с Е. П. Грушевой);

А. Д. РУДОКВАС, канд. ист. наук, доцент — подразд. 1.6;

А. В. САЛЬНИКОВ, канд. юрид. наук, доцент — разд. 5;

Е. Б. СЕРОВА, канд. юрид. наук, доцент — разд. 6;

А. Е. СКАЧКОВА, канд. юрид. наук, доцент — разд. 2.

© Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2005; 2006

Раздел 1

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

1.1. Проблемы квалификации гражданских правоотношений в жилищно-коммунальной сфере

Жилищно-коммунальная сфера, где на возмездных началах (а в случаях, предусмотренных законом, — и безвозмездно) выполняются работы (в частности, текущий и капитальный ремонт жилых помещений), оказываются услуги, связанные с техническим обслуживанием жилых помещений (уборка территории, вывоз мусора и др.), осуществляется снабжение жилых помещений теплом, водой, газом, электроэнергией, оказываются услуги по предоставлению теле-, радио- и телефонной связи (последние, как правило, в необходимый набор жилищно-коммунальных услуг не включаются), призвана обеспечить одно из основных прав граждан — право на помещение, которое соответствует понятию «жилое помещение» как изолированное помещение (недвижимое имущество), пригодное для постоянного проживания граждан — отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства. Понятие жилого помещения дано в п. 2 ст. 15 Жилищного кодекса РФ (далее — ЖК РФ).

Термин «жилищно-коммунальные услуги» не отражает правильно в гражданско-правовом смысле предмет обязательственных отношений между потребителями и организациями, предоставляющими эти услуги. Обеспечение граждан теплом, водой, электроэнергией и иными ресурсами с точки зрения гражданского права представляет собой продажу гражданам товаров, а не предоставление коммунальных услуг. Лишь техническое обслуживание помещения, дома, придомовой территории рассматривается как выполнение подрядных работ или оказание услуг.

Верховный Суд РФ допускает, что применительно к договору найма «обеспечение нанимателя жилого помещения электроэнергией и тепловой энергией является коммунальной услугой, основанной на договоре найма жилого помещении, и “энергия”

в таких случаях не является для нанимателя товаром»[1]. Термин «коммунальная услуга», используемый при предоставлении потребителям определенных ресурсов, является условным, применяемым для целей правового регулирования.

Правильную гражданско-правовую квалификацию соответствующих отношений важно иметь в виду, поскольку в ряде случаев непредоставление или ненадлежащее предоставление товаров и услуг влечет за собой соответственно разные правовые последствия. Например, согласно Закону РФ «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 с изменениями и дополнениями за просрочку выполнения требования потребителя, касающегося предоставления товара (водоснабжение, теплоснабжение и т. п.), можно начислить неустойку (пени) в размере 1% цены товара за каждый день просрочки (п. 1 ст. 23 Закона) (предельными сроками начисления данная неустойка не ограничена), а за просрочку выполнения работ (услуг) и просрочку выполнения требований потребителя, в том числе и в связи с нарушениями сроков выполнения работ (услуг), установлена неустойка (пени) в размере 3% от стоимости работ (услуг) или общей цены заказа (если в договоре не определена отдельно стоимость работ) за каждый день (час) просрочки в пределах стоимости работ (общей стоимости заказа) (п. 5 ст. 28 Закона).

Граждане рассматриваются в качестве потребителей в тех случаях, когда они имеют намерение заказать или приобрести либо заказывают, приобретают или используют товары, работы, услуги для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (преамбула Закона РФ «О защите прав потребителей», письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) «О направлении информационного материала по защите прав потребителей» от 11 марта 2005 г. № 0100/1745-05-32).

В качестве потребителей граждане могут выступать и опосредованно, когда они пользуются жилищно-коммунальными услугами, находясь в помещениях образовательных, воспитательных, медицинских и иных организаций и учреждений, либо услуги предоставляются жилищными кооперативами (ЖК), жилищно-строительными кооперативами (ЖСК), товариществами собственников жилья (ТСЖ) и другими организациями, на чьем балансе находятся жилые помещения. В последнем случае в качестве по-

[1] Решение Верховного Суда РФ от 22.04.2002 г. № ГКПИ-2002-334, 382.

требителя жилищно-коммунальных работ и услуг выступает юридическое лицо, так как нормы гражданского законодательства такого положения не исключают (нормы ст. 426 ГК РФ о публичном договоре; п. 1 ст. 492 ГК РФ о розничной купле-продаже). К правоотношениям с участием потребителей — юридических лиц применяются только нормы ГК РФ, но не Закона РФ «О защите прав потребителей», имеющего специальную направленность.

Все виды жилищно-коммунальных услуг должны предоставляться на договорной основе независимо от субъекта потребления, поскольку они являются возмездными и требуется согласие потребителя на оплату услуг, несмотря на то, что большая часть из них пока контролируется государством через установление базовых тарифов, регламентацию периодичности повышения последних, установление предельной стоимости услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц и иные контрольные показатели[2].

В настоящее время основными нарушениями прав граждан в жилищно-коммунальной сфере являются:

– нарушение права на получение информации о выполняемых работах, предоставляемых товарах и услугах (качество, количество, сроки выполнения и другие данные) как до заключения договора, так и в период его действия. В частности, потребителю должна быть предоставлена информация о тарифах и условиях оплаты, режиме предоставления и потребительских свойствах жилищно-коммунальных услуг, наличии сертификатов соответствия и другая информация. Также не должны оставаться тайной для потребителя Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные в 2003 г.[3];

– предоставление товаров, выполнение работ, оказание услуг без заключения договоров, что препятствует реализации гражда-

---

[2] См., напр.: Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса: Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 210-ФЗ с изм. и доп.; О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов): Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 г. № 239 с изм. и доп.; О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ от 29.08.2005 г. № 541.

[3] См.: Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда: Постановление Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу [Госстроя РФ] от 27.09.2003 г. № 170.

Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 преобразован в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой).

нами своих прав, или включение в договоры условий, прямо не противоречащих нормам права, но снижающих возможности граждан по осуществлению этих прав;

– неправомерный отказ от предоставления потребителям товаров, выполнения работ, оказания услуг;

– предоставление товаров, выполнение работ, оказание услуг с недостатками;

– нарушение сроков по передаче товара, выполнению работы, оказанию услуги (просрочка выполнения);

– нарушение сроков выполнения законных требований граждан об устранении недостатков работ, услуг и в связи с просрочкой их исполнения;

– причинение вреда жизни, здоровью и имуществу граждан в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением работ, оказанием услуг, непредоставлением или предоставлением неполной или недостоверной информации о работах и услугах.

1.2. Право граждан на информацию о товарах, работах и услугах в жилищно-коммунальной сфере

Информация — важнейшее нематериальное благо, позволяющее гражданину:

– правильно сформировать свои представления о лице, которое будет обеспечивать его товарами, выполнять работы, оказывать услуги в жилищно-коммунальной сфере, и выбрать одного из конкурирующих субъектов в этой сфере в зависимости от качества и количества товаров, работ и услуг, сроков исполнения обязательств, цен на товары, работы и услуги до заключения договора;

– самостоятельно контролировать надлежащее исполнение условий заключенных договоров на техническое и коммунальное обслуживание;

– своевременно получать сведения о несоответствии товаров, работ и услуг требованиям технических регламентов, стандартов, сертификатам соответствия и иным требованиям и принимать возможные меры для предотвращения или уменьшения потерь.

Обязанность предоставления такой информации лежит на организациях-исполнителях в жилищно-коммунальной сфере. Перечень необходимой информации определен нормативными

актами[4].

Следует иметь в виду, что согласно п. 4 ст. 12 Закона РФ «О защите прав потребителей» действует презумпция «неосведомленности потребителя», т. е. предположение об отсутствии у потребителя специальных познаний о свойствах и характеристиках товара, работы, услуги, которые до него обязан довести исполнитель, в противном случае последний будет обязан возместить убытки, причиненные недостоверной или недостаточной информацией.

Контроль за соблюдением права потребителей на информацию возложен на следующие федеральные исполнительные органы государственной власти:

– Федеральную антимонопольную службу и ее территориальные органы (ФАС РФ)[5] — находится в ведении Правительства РФ;

– Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и его территориальные органы (Росстрой)[6] — находится в ведении Министерства регионального развития РФ;

– Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и его территориальные органы (Ростехрегулирование)[7] — находится в ведении Министерства промышленности и энергетики РФ;

– Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы (Роспотребнадзор)[8] — находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

Контроль также должны осуществлять соответствующие ор-

---

[4] См.: О защите прав потребителей: Закон РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 с изм. и доп. Ст.ст. 8—12; О техническом регулировании: Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ с изм. и доп. П. 2 ст. 38; О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам: Постановление Правительства РФ от 23.05.2006 г. № 307.

[5] См.: Вопросы Федеральной антимонопольной службы: Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 г. № 189 с изм. и доп.; Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 331 с изм. и доп.

[6] См.: Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству: Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 г. № 286 с изм. и доп.

[7] См.: О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 294 с изм. и доп.

[8] См.: Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 322 с изм. и доп.

ганы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Указанные органы должны следить, чтобы информация в наглядной и доступной форме доводилась до сведения потребителей при заключении договоров (п. 2 ст. 8 Закона РФ «О защите прав потребителей») и в период их действия всеми субъектами, предоставляющими товары, работы и услуги в жилищно-коммунальной сфере.

1.3. Право граждан на заключение договоров о предоставлении товаров, услуг, выполнении работ в жилищно-коммунальной сфере

Основными нормативными актами, регулирующими взаимоотношения между гражданами и организациями, осуществляющими техническое обслуживание жилых помещений, являются постановления Правительства РФ «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» от 23 мая 2006 г. № 307, «Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями» от 21 января 2006 г. № 25, «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» от 13 августа 2006 г. № 491, постановление Госстроя РФ «Об утверждении правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» от 27 сентября 2003 г. № 170.

На основании этих документов составляются договоры на техническое обслуживание, теплоснабжение, электроснабжение, водоснабжение и канализацию. Оплата перечисленных услуг должна взиматься на основании договоров, которые большинство граждан никогда не заключало (в первую очередь, это касается технического обслуживания). Указанные договоры призваны обеспечить конкретизацию прав и обязанностей как граждан-потребителей (или организаций-потребителей), так и организаций, предоставляющих услуги и выставляющих счета на их оплату. Отсутствие договора должно рассматриваться как серьезное нарушение прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, и органы контроля и надзора обязаны принимать меры в пределах свой компетенции к понуждению организаций жи-

лищно-коммунального хозяйства (исполнителей) разрабатывать и заключать такие договоры.

Если жилищно-коммунальные организации предлагают к заключению стандартный договор на предоставление жилищно-коммунальных услуг, договор приобретает свойства договора присоединения. Повлиять на содержание договора потребитель не может и вынужден либо отказаться от такого договора, либо присоединиться к его условиям.

Так, нарушение прав потребителя может выразиться в положениях договора об ограничении срока действия договора, об ином способе исчисления цен, чем предусмотрено законодательством, об ограничении ответственности исполнителя, об изменении сроков предоставления услуги, о передоверии исполнения ее третьему лицу, о временном прекращении оказания долгосрочных услуг, что отнюдь не всегда приводит к признанию договора ущемляющим права потребителя и недействительным (п. 1 ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

1.4. Право граждан на качественные товары, работы и услуги в жилищно-коммунальной сфере

Понятие качественного товара и качественной работы в гражданском законодательстве практически одинаково. И в первом, и во втором случае речь идет о качестве вещи, материального результата (ст.ст. 469, 721 ГК РФ, преамбула и ст. 4 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

Понятие качества услуги через критерии качества вещи определить невозможно, так как услуги как действия (деятельность) (п. 1 ст. 779 ГК РФ) потребляются в процессе их осуществления и могут только увеличивать стоимость вещей, но не создают новые вещи и не преобразуют их каким-либо образом. По этой причине качество услуг определяют через количественные характеристики одного или нескольких свойств услуги (например, сколько раз в месяц должны убираться лестницы в доме и придомовые территории, какова периодичность вывоза мусора и т. п.)[9].

По гражданскому законодательству качество товара, работы, услуги определяется условиями конкретного договора. Если в договоре качество специально не оговорено, то товар, работа или услуга должны быть пригодны для целей, для которых они

[9] См., напр., ГОСТ Р50646-94 «Услуги населению, термины и определения». Утв. Госстандартом РФ 21.02.94 г.

обычно используются (выполняются), или для конкретных целей, которые оговорил потребитель. Если потребитель выбрал товар, работу или услугу по образцу и(или) описанию, то им и должны соответствовать предоставляемые товары, работы, услуги. Все названные требования к качеству должны реализовываться самими потребителями в рамках договорных отношений с помощью гражданско-правовых способов защиты (ст. 12 ГК РФ). Только в тех случаях, когда законом или в установленном им порядке (имеется в виду, что в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» требования к качеству и безопасности будут устанавливаться техническими регламентами, принимаемыми в качестве законов) предусмотрены обязательные требования к качеству, что связано с необходимостью обеспечения безопасности товара, работы, услуги для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды, а также непричинения вреда имуществу потребителя, продавец, исполнитель работ, услуг обязан соблюдать требования закона, стандарта (технического регламента). Если потребителю передается товар (выполняется работа, оказывается услуга), не соответствующий обязательным требованиям к качеству, то это влечет ответственность не только перед потребителем в соответствии с нормами гражданского законодательства, но и административную ответственность перед государством (ст. 14.4 КоАП РФ). Продавец, изготовитель (исполнитель) обязан подтвердить соответствие товара (работы, услуги) установленным требованиям. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в форме принятия декларации о соответствии (декларирование соответствия) и обязательной сертификации[10].

Непосредственное отношение к качеству и безопасности товаров и работ имеют срок годности (устанавливается на товары, результаты работ непродолжительного срока использования, например продукты питания, медикаменты), по истечении которого они считаются непригодными для использования по назначению, и срок службы (устанавливается на товары, результаты работ длительного использования), в течение которого товары, результаты работ можно использовать по назначению и они не должны иметь существенных недостатков.

Срок годности изготовитель или исполнитель обязан устанавливать (п. 4 ст. 5 Закона РФ «О защите прав потребителей»). Срок службы изготовитель или исполнитель работ вправе, но не

[10] Пункт 3 ст. 20, п. 1 ст. 24, п. 1 ст. 25 Федерального закона «О техническом регулировании».

обязан устанавливать (п. 1 ст. 5 Закона РФ «О защите прав потребителей»), но при отсутствии срока службы безопасность товара (работы) должна быть обеспечена в течение 10 лет со дня передачи товара (работы) (п. 1 ст. 1097 ГК РФ, ч. 2 п. 2 ст. 7 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

Кроме того, в соответствии с ч. 1 п. 4 ст. 469 ГК РФ, ч. 1 п. 2 ст. 721 ГК РФ, а также п. 2 ст. 5 Закона РФ «О защите прав потребителей» изготовитель (исполнитель) обязан установить срок службы на товары (результаты работ) длительного использования, в том числе на комплектующие изделия (детали, узлы, агрегаты), которые по истечении определенного периода могут представлять опасность для жизни, здоровья потребителя, причинять вред его имуществу или окружающей среде. Категории таких товаров (работ) с 2005 г. определяет закон (в первую очередь, это должны быть технические регламенты) или в установленном им порядке такие обязательные требования определяются в иных актах. В настоящее время, при отсутствии технических регламентов (около 50 технических регламентов подготовлены, но еще не приняты Государственной Думой РФ), таковыми являются государственные стандарты и приравненные к ним документы (например, СНиПы в строительстве), стандарты предприятия и технические условия, которые вправе принимать сами изготовители (исполнители). Если срок службы (годности) на товары (работы), представляющие опасность для жизни, здоровья, имущества граждан, окружающей среды, не установлен, вред подлежит возмещению независимо от времени его причинения (ч. 2 п. 2 ст. 1097 ГК РФ, ч. 2 п. 3 ст. 14 Закона РФ «О защите прав потребителей»). Также не ограничены временными рамками требования о возмещении вреда, если потребитель не был предупрежден о необходимых действиях после истечения срока службы (годности) и возможных последствиях при невыполнении указанных действий либо ему не была предоставлена полная и достоверная информация о таких действиях и последствиях их невыполнения (ч. 3 п. 2 ст. 1097 ГК РФ).

Ранее перечень таких товаров (работ) определяло Правительство РФ, которое включало в него и оборудование, которое используется в системе жилищно-коммунального хозяйства, поэтому при выполнении ремонтных работ или замене такого оборудования, в том числе комплектующих изделий (деталей, узлов, агрегатов), изготовитель (исполнитель) должен был устанавливать срок службы. Опасность эксплуатации такого оборудования и в настоящее время требует, чтобы эксплуатационные

и ремонтные службы системы жилищно-коммунального хозяйства устанавливали сроки службы на отремонтированное оборудование, а также доводили до потребителей информацию о порядке его использования (примеров применения этого права на практике пока нет), представляли сертификаты или декларации о соответствии качества обязательным требованиям.

Установка некачественного оборудования (либо с просроченным сроком службы), либо некачественный ремонт оборудования, присоединяющих сетей, либо неподтверждение их качества и безопасности документами о соответствии (когда это требуется) влечет гражданско-правовую ответственность (возмещение убытков, вреда), административную ответственность (п. 1 ст. 14.4 и ст. 14.8 КоАП РФ), а также привлечение к уголовной ответственности должностных лиц, виновных в некачественном обслуживании граждан.

В качестве прецедентного примера следует привести шесть уголовных дел, возбужденных по ч. 2 ст. 238 УК РФ и направленных в суд Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой по фактам снабжения населения некачественной водой муниципальным унитарным предприятием, которое не выполняло предписания прокуратуры о принятии мер к прекращению подачи воды в дома безо всякой очистки[11].

В настоящее время постановлением Правительства РФ «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» от 23 мая 2006 г. № 307 установлен ряд критериев предоставления гражданам коммунальных ресурсов (имеются в виду материальные ресурсы) организациями-исполнителями.

1.5. Право граждан на своевременное получение товаров, работ, услуг от организаций системы жилищно-коммунального хозяйства

Порядок и сроки (рекомендуемые и обязательные) выполнения работ, оказания услуг при осуществлении технической эксплуатации жилищного фонда установлены Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170.

Согласно данному Постановлению сроки начала и окончания подготовки к сезонной эксплуатации утверждаются органами местного самоуправления, которые и обязаны контролировать качество и сроки выполнения работ. За несоблюдение утвержденных сроков можно привлечь должностных лиц к дисциплинарной ответственности. К деликтной (гражданско-правовой)

[11] Известия. 2004. 14 июля.

ответственности привлекаются организации жилищно-коммунального хозяйства или к уголовной ответственности их должностные лица, если нарушение сроков повлекло причинение вреда жизни, здоровью, имуществу граждан или окружающей среде.

Гражданско-правовая ответственность в виде возмещения убытков, взыскания штрафных неустоек применяется и при отсутствии вреда жизни, здоровью или имуществу граждан, т. е. за сам факт нарушения сроков, установленных 1) актами органов местного самоуправления, 2) обязательными к исполнению Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170 (Приложение № 2), а также 3) конкретным договором с потребителем. Отсутствие договора в значительной степени снижает возможности потребителей влиять на установление конкретных сроков предоставления товара, выполнения работ, оказания услуг, осуществлять контроль за их соблюдением и, соответственно, наказывать за ненадлежащее исполнение, добиваясь через суд наложения на исполнителя санкций, установленных Законом РФ «О защите прав потребителей», в частности уплаты предусмотренных этим Законом неустоек, хотя указанные неустойки по общему правилу (иное может быть указано в законе или договоре) являются штрафными (п. 2 ст. 13 названного Закона) и могут быть предъявлены как при наличии заключенного договора, так и в отсутствие такового. Требования уплаты законной неустойки, как правило, предъявляют только конкретные граждане или общественные организации потребителей, выступающие в их защиту. Представляется, что государственные органы, прокуратура при обращении в суд в защиту интересов конкретных потребителей в тех случаях, когда это допускается действующим гражданско-процессуальным законодательством, также должны пользоваться данным способом гражданско-правовой защиты, а не ограничиваться взысканием только реальных убытков.

1.6. Проблема незаконного ограничения или прекращения поставок потребителям тепловой и электрической энергии и газа

В последние годы наиболее острой проблемой в жилищно-коммунальной сфере стали многочисленные факты ограничения и прекращения поставок потребителям тепловой и электрической

энергии в разгар отопительного сезона, поводом для которых, как правило, является образование задолженности по оплате ранее потребленной энергии. При этом задолженность перед поставщиками энергии образуется обычно у предприятий, непосредственно осуществляющих энергообеспечение населенных пунктов, а в результате прекращения подачи тепловой и электрической энергии нарушаются права также и тех потребителей, которые своевременно оплачивают потребляемую энергию, прежде всего граждан.

Ограничение или прекращение подачи энергии происходит чаще всего с уведомлением об этом всего за несколько часов или вообще без предупреждения. Вследствие этого наносится несоразмерный материальный ущерб потребителям, из-за поломки и выхода из строя оборудования возобновление подачи тепла и электричества в жилые помещения в ряде случаев становится невозможным без проведения масштабных ремонтных работ. Подобные ситуации создают угрозу жизни и здоровью граждан, провоцируют обострение социальной напряженности и потенциально могут привести к необходимости срочной эвакуации населения.

Между тем действующее законодательство подробно регламентирует порядок прекращения или ограничения подачи электрической и тепловой энергии и газа организациям-потребителям при неоплате ранее предоставленных им для использования топливно-энергетических ресурсов. В таких случаях следует руководствоваться ст. 546 ГК РФ, а также Постановлением Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 1, которым утвержден Порядок прекращения или ограничения подачи электрической и тепловой энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданных им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов (далее — Порядок).

Согласно пп. 2 и 3 ст. 546 ГК РФ о перерыве в подаче, прекращении или об ограничении подачи энергии энергоснабжающая организация должна предупредить абонента. Перерыв в подаче, прекращение или ограничение подачи энергии без соответствующего предупреждения допускаются в случае необходимости принять неотложные меры по предотвращению или ликвидации аварии при условии немедленного уведомления абонента об этом.

Порядок определяет последовательность действий энергоснабжающей организации по прекращению или ограничению подачи топливно-энергетических ресурсов (электрической и тепловой энергии и газа) на основании п. 5 ст. 486 и п. 1 ст. 546

ГК РФ при неоднократном нарушении организацией-потребителем сроков оплаты поданных ей (использованных ею) топливно-энергетических ресурсов. Данный Порядок является льготным и распространяется на организации-потребители, прекращение или ограничение подачи топливно-энергетических ресурсов которым может привести к опасным для жизни людей и тяжелым экологическим последствиям, а также на медицинские учреждения, организации связи, объекты жилищно-коммунального хозяйства, объекты вентиляции, водоотлива и основные подъемные устройства угольных и горнорудных организаций и метрополитен.

При неоплате организацией-потребителем поданных ей (использованных ею) топливно-энергетических ресурсов за один период платежа, установленный договором, энергоснабжающая или газоснабжающая организация предупреждает организацию-потребителя, что в случае неуплаты задолженности до истечения второго периода платежа может быть ограничена подача (потребление) соответствующих топливно-энергетических ресурсов.

При задержке платежей сверх установленного в предупреждении срока энергоснабжающая или газоснабжающая организация вправе ввести ограничение подачи (потребления) топливно-энергетических ресурсов до уровня аварийной брони, если иное не предусмотрено договором. О введении указанного ограничения организация-потребитель должна быть извещена за сутки.

Если до истечения пяти дней со дня введения ограничения подачи (потребления) топливно-энергетических ресурсов организацией-потребителем не будет погашена образовавшаяся задолженность, то энергоснабжающая или газоснабжающая организация вправе прекратить полностью подачу топливно-энергетических ресурсов до полного погашения задолженности.

В указанный срок организация-потребитель обязана погасить имеющуюся задолженность или принять меры к безаварийному прекращению технологического процесса, обеспечению безопасности людей и сохранности оборудования в связи с прекращением подачи топливно-энергетических ресурсов.

Энергоснабжающая или газоснабжающая организация обязана не менее чем за сутки сообщить организации-потребителю день и час прекращения подачи топливно-энергетических ресурсов.

Таким образом, при получении информации о возможном ог-

раничении или прекращении поставок энергии вышеперечисленным категориям потребителей без соблюдения установленного порядка прокурору следует незамедлительно направить руководству организации-поставщика предостережение о недопустимости нарушения закона, а если ограничение или прекращение поставок уже произошло, добиваться через суд в порядке ст. 45 ГПК РФ признания этих действий незаконными и возобновления поставок энергии. Одновременно следует использовать все имеющиеся средства воздействия на организацию-потребителя для понуждения ее к скорейшему погашению задолженности или поиску иного способа урегулирования отношений с организацией-поставщиком, в частности путем реструктуризации задолженности.

Однако следует иметь в виду, что в ряде случаев объективно не представляется возможным быстро урегулировать возникшие проблемы, что связано с отсутствием у организации-потребителя необходимых для погашения задолженности финансовых средств: либо ввиду недофинансирования из бюджета, либо по причине «кризиса неплатежей», возникшего из-за тяжелой социально-экономической обстановки в данном регионе, либо из-за того, что имевшиеся средства были израсходованы нецелевым образом или расхищены. В подобной ситуации поиск и наказание виновных сами по себе не решают проблемы предотвращения прекращения поставок гражданам-потребителям электрической и тепловой энергии, поскольку в конечном счете Порядок не исключает возможность ограничения и последующего прекращения подачи тепла и электричества даже тем льготным категориям организаций-потребителей, на которые распространяется его действие, что в свою очередь неизбежно приводит к нарушению прав граждан, так как ст. 546 ГК РФ в принципе допускает прекращение подачи тепловой и электрической энергии через присоединенные сети абоненту-гражданину только по обоюдному согласию сторон, а за неоплату потребленной энергии можно прекратить ее поставку только абоненту — юридическому лицу. Более того, в ч. 4 ст. 3 Жилищного кодекса РФ прямо указывается на то, что «никто не может быть… ограничен в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены настоящим Кодексом, другими федеральными законами». На данный момент порядок ограничения доступа граждан к получению коммунальных услуг на уровне фе-

деральных законов не установлен.

Поставщики энергии обычно ссылаются на то, что они непосредственно с гражданами договорными отношениями не связаны, а прекратить подачу энергии контрагенту по договору, т. е. организации, занимающейся обеспечением граждан теплом и электроэнергией, они вправе. Таким образом, в роли нарушителя прав граждан-потребителей фактически выступает организация, непосредственно занимающаяся энергоснабжением населенных пунктов, однако она нарушает свои обязательства перед потребителями в силу объективных причин, не имея физической возможности их выполнить при отсутствии поставок энергии от своих поставщиков. Аналогичные ситуации часто возникают и с прекращением поставок топлива для муниципальных котельных и иных предприятий ТЭК, что также приводит к прекращению подачи тепла в жилые массивы. Часто подобные ситуации возникают и с ТСЖ, которые являются стороной договора с предприятием-поставщиком тепловой энергии, а по отношению к жильцам дома — исполнителем, предоставляющим коммунальные услуги.

Для ряда прокуратур Северо-Западного федерального округа действенным инструментом в таких случаях стало обращение прокурора в суд на основании ст. 10 ГК РФ с целью признания действий поставщиков неправомерными, поскольку они содержат в себе злоупотребление правом. Теоретически эта позиция прокуроров абсолютно оправданна: ГК РФ вкладывает в понятие злоупотребления правом широкий смысл, понимая его не только как действия по осуществлению своего права, имеющие единственной целью причинение вреда другому лицу, но и как злоупотребление правом в иных формах, т. е. как такие действия, при которых осуществление управомоченным лицом своего права приводит к нанесению несоразмерного ущерба третьим лицам. В рассматриваемых случаях поставщики, имея возможность выбора адекватного способа защиты собственных коммерческих интересов в договорных отношениях, должны выбирать способ, не сопряженный с попутным нанесением несоразмерного ущерба гражданам, которые ставятся на грань физического выживания, будучи лишены тепла и света в разгар отопительного сезона. Имеющиеся в Северо-Западном федеральном округе прецеденты удовлетворения судом заявлений прокуроров, предъявленных в подобных случаях на основании ст. 10 ГК РФ, дают основания полагать, что

этот опыт может быть распространен и на другие регионы, несмотря на то, что в принципе суды обычно крайне неохотно идут на применение данной статьи ГК, представляющей собой новеллу в доктрине российского гражданского права.

1.7. Субъекты, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги

К жилищно-коммунальным услугам следует отнести услуги и работы по управлению многоквартирным домом, надлежащему содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества многоквартирного дома (обслуживание и ремонт общего имущества, лифтов, мусоропроводов, сбор и вывоз бытовых отходов, обслуживание и уборка мест общего пользования жилых домов и придомовой территории и т. д.), а также предоставление коммунальных ресурсов (электро-, газо-, тепло- и водоснабжение и водоотведение).

В оказании услуг жилищно-коммунального комплекса принимают участие различные субъекты:

1. Жилищные эксплуатационные и специализированные эксплуатационные организации. Это организации любой формы собственности и организационно-правовой формы, прежде всего государственные и муниципальные унитарные предприятия (ГУПы и МУПы), оказывающие разнообразные услуги по содержанию и эксплуатации жилищного фонда и частному, и государственному заказчику.

В рамках проводимой реформы системы жилищно-коммунального хозяйства доля унитарных предприятий в данной сфере будет сокращаться. Эти предприятия преобразовываются в хозяйственные общества в соответствии с законодательством о приватизации. Получили распространение организации, создаваемые в форме открытых акционерных обществ, так называемые жилкомсервисы, действующие как многоотраслевые организации жилищно-коммунального хозяйства, оказывающие населению весь комплекс жилищно-коммунальных услуг. Создаются муниципальные учреждения для удовлетворения потребностей населения в отдельных жилищно-коммунальных услугах.

2. Юридические лица — единоличные собственники жилых домов. Они вправе самостоятельно обслуживать собственный жилой фонд (оказывать жилищно-коммунальные услуги), хотя такая деятельность не является для них профильной. В этом слу-

чае юридическое лицо одновременно выступает и заказчиком, и исполнителем коммунальных услуг,

3. Организации любой организационно-правовой формы, непосредственно предоставляющие коммунальные услуги населению по электроснабжению, отоплению, горячему и холодному водоснабжению, газоснабжению, водоотведению (включая очистку сточных вод). Эти организации могут действовать и как многоотраслевые организации жилищно-коммунального хозяйства, оказывающие весь комплекс услуг, в том числе управление общим имуществом многоквартирного дома. Так, РАО «ЕЭС» создало ОАО «Российские коммунальные системы» (ОАО РКС).

4. Управляющие организации. Они составляют особую группу субъектов, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги. Это организации (коммерческие и некоммерческие) любой организационно-правовой формы, осуществляющие управление многоквартирным домом. Согласно п. 4 ст. 155 ЖК РФ эти функции может осуществлять и индивидуальный предприниматель. Управляющая организация выбирается на общем собрании собственников помещений многоквартирного дома (ст.ст. 44, 161 ЖК РФ).

Если собственники помещений не выбрали способ управления домом или выбранный ими способ управления многоквартирным домом не был реализован, то в этом случае орган местного самоуправления согласно п. 4 ст. 161 ЖК РФ проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации[12].

Управление многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в государственной или муниципальной собственнности, осуществляется путем заключения договора управления данным домом с управляющей организацией, выбираемой по результатам открытого конкурса. Если конкурс в соответствии с законодательством признан не состоявшимся, то управляющая организация выбирается без проведения такого конкурса (ст. 163 ЖК РФ).

Ранее некоторые функции управляющей организации исполняли так называемые службы заказчика (дирекции единого заказчика, службы единого заказчика). Они осуществляли управление обслуживанием объектов недвижимости в жилищной сфере и обеспечением снабжения потребителей необходимыми

[12] См.: О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом: Постановление Правительства РФ от 06.02.2006 г. № 75.

коммунальными услугами надлежащего качества. Эти субъекты являлись муниципальными унитарными предприятиями.

Сейчас на рынке жилищно-коммунальных услуг появились частные управляющие организации. Согласно Жилищному кодексу Российской Федерации управляющая организация оказывает услуги и выполняет работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества дома, предоставляет коммунальные услуги собственникам помещений и осуществляет иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

Управляющая организация в соответствии с договором управления многоквартирным домом оказывает услуги потребителям (физическим и юридическим лицам) и выполняет работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, заключает от своего имени, но за счет потребителя договоры с организациями, непосредственно оказывающими жилищно-коммунальные услуги. В этом случае она несет ответственность за качество, количество и сроки предоставления жилищно-коммунальных услуг перед потребителем, если не установит в договоре по управлению домом иные условия. По договору с потребителями управляющая организация может оказывать не только юридические услуги (заключение договоров и иные юридически значимые действия), но и фактические услуги, связанные с оказанием определенных видов жилищно-коммунальных услуг (например, уборка и вывоз мусора, ремонт оборудования и др.), и соответственно нести ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств.

Основные положения о правомочиях управляющей организации изложены в разделе VIII Жилищного кодекса Российской Федерации.

При полном переводе жилищно-коммунальной сферы на обслуживание через частные коммерческие организации (в том числе с привлечением индивидуальных предпринимателей) потребители будут обязаны сами принимать меры к защите своих прав, используя нормы права, судебные и административные процедуры защиты. Государственные и муниципальные предприятия, а вместе с ними и государство будут полностью исключены из системы гражданских правоотношений в жилищно-коммунальной сфере, где возможно применение гражданско-правовой имущественной ответственности.

4. Индивидуальные предприниматели, в том числе действу-

ющие как управляющая организация, и иные граждане, заключающие гражданско-правовые договоры на выполнение работ (услуг) по обслуживанию жилых помещений.

1.8. Субъекты, заключающие договоры на получение жилищно-коммунальных услуг в качестве потребителей

1. Органы исполнительной власти (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования), осуществляющие правомочия собственника в отношении всего жилого дома. Эти собственники заключают договоры на получение жилищно-коммунальных услуг только с управляющей организацией.

2. Юридические лица, являющиеся единоличными собственниками жилых домов.

3. Жилищные кооперативы (ЖК), жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), жилищные накопительные кооперативы (ЖНК) и иные потребительские кооперативы, товарищества собственников жилья (ТСЖ).

Правовое положение и основы деятельности ЖК, ЖСК, ЖНК, ТСЖ регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, нормами разделов V и VI Жилищного кодекса Российской Федерации и иными правовыми актами, регулирующими соответствующие правоотношения, а также локальными актами этих организаций.

ЖК, ЖСК в соответствии со ст. 116 ГК РФ и ст. 110 ЖК РФ являются потребительскими кооперативами — формой некоммерческого добровольного объединения граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения потребностей граждан в жилье, а также управления жилыми и нежилыми помещениями в кооперативном доме.

ЖНК согласно ст. 2 Федерального закона «О жилищных накопительных кооперативах» от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ является потребительским кооперативом, созданным как добровольное объединение граждан на основе членства в целях удовлетворения потребностей его членов в жилых помещениях путем объединения членами кооператива паевых взносов. Кооператив вправе использовать средства граждан исключительно на приобретение или строительство жилых помещений. Иную деятельность ЖНК осуществлять не вправе (п. 1 ст. 3 Федераль-

ного закона «О жилищных накопительных кооперативах»). Это означает, что ЖНК не может выполнять функции по управлению общим имуществом многоквартирного дома. Деятельность ЖНК подчиняется специальному правовому регулированию: функции по контролю и надзоры осуществляет Федеральная служба по финансовым рынкам[13].

ТСЖ согласно ст. 135 ЖК РФ признается некоммерческая организация, объединение собственников помещений в многоквартирном доме для совместного управления комплексом недвижимого имущества в многоквартирном доме, обеспечения эксплуатации этого комплекса, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом в многоквартирном доме.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 3 апреля 1998 г. № 10-П отметил, что недопустимо, как не соответствующее Конституции Российской Федерации, принуждение собственников жилья к обязательному членству в ТСЖ без их добровольного волеизъявления. Граждане и иные лица — собственники жилья, отказавшиеся стать членами ТСЖ, несут затраты по оплате услуг и работ по управлению многоквартирным домом, по содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, а также коммунальных услуг (п. 2 ст. 154 ЖК РФ). В случае неисполнения собственником помещений своих обязанностей по участию в общих расходах ТСЖ в судебном порядке вправе потребовать принудительного возмещения обязательных платежей и взносов, а также причиненных ему убытков (пп. 3, 4 ст. 137 ЖК РФ).

Таким образом, собственники помещений, не являющиеся членами ТСЖ, освобождаются только от внесения членских и вступительных взносов в эту организацию.

В соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 137 ЖК РФ товарищество собственников жилья вправе заключать договоры об оказании коммунальных услуг в интересах собственников помещений — членов товарищества, но потребляют услуги, оказываемые обслуживающими организациями, непосредственно собственники помещений. Таким образом, ТСЖ действует на условиях представительства (ст. 182 ГК РФ). В отношениях с обслуживающи-

13 См.: О нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности жилищных накопительных кооперативов: Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 46; Об утверждении порядка ведения реестра жилищных накопительных кооперативов: Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 11.10.2005 г. № 05-47/пз-н.

ми организациями ТСЖ участвует лишь в расчетах между потребителями коммунальных услуг — собственниками помещений и поставщиками коммунальных услуг. Поэтому представляется ошибочным утверждение о том, что ТСЖ «перепродают услуги» потребителям.

ЖК, ЖСК и ТСЖ самостоятельно осуществляют управление многоквартирным домом или на основании решения собрания собственников помещений вправе передать функции управления домом управляющей организации.

4. Граждане, проживающие в собственных жилых домах, а также граждане — собственники квартир в многоквартирных домах, где общее собрание приняло решение о непосредственном управлении многоквартирным домом.

Следует отметить, что гражданин имеет статус потребителя жилищно-коммунальных услуг независимо от того, является он стороной по договору или договор в его пользу заключен иным лицом. В силу чего на эти отношения распространяются нормы законодательства о защите прав потребителей.

Не регулируются законодательством о защите прав потребителей гражданско-правовые отношения граждан с организациями (ЖК, ЖСК, ЖНК, ТСЖ), возникающие в связи с членством граждан в этих организациях.

Раздел 2

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ[14]

Прокурорский надзор за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере является составной частью надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Задачи прокурорского надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере:

– защита жилищных прав граждан в части содержания и ремонта жилых помещений, своевременного предоставления качественных коммунальных услуг, обоснованности установления размера платы за жилое помещение, возмещения вреда, причиненного в связи с ненадлежащим оказанием услуг в жилищно-

[14] Термин «надзор за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере» используется как обобщающий надзор за исполнением законов и за законностью правовых актов в жилищно-коммунальной сфере.

коммунальной сфере;

– защита интересов общества и государства в части содержания жилищного фонда, осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, предоставления своевременных, качественных услуг в жилищно-коммунальной сфере, обоснованности тарифов, ставок платы за жилое помещение;

– обеспечение законности правовых актов, принимаемых (издаваемых) в жилищно-коммунальной сфере поднадзорными органами и должностными лицами;

– обеспечение эффективной и законной деятельности органов, осуществляющих контроль в жилищно-коммунальной сфере;

– своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности в жилищно-коммунальной сфере, принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению причиненного вреда и восстановлению нарушенного права.

В соответствии со ст.ст. 21, 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ с изменениями и дополнениями **предметом прокурорского надзора** в жилищно-коммунальной сфере является:

– соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

– соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями

коммерческих и некоммерческих организаций;

– соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеуказанными органами и должностными лицами.

Надзорную деятельность в жилищно-коммунальной сфере можно классифицировать следующим образом:

– надзор за соблюдением жилищных прав граждан — права на жилое помещение, отвечающее требованиям федеральных стандартов качества, на получение качественных, своевременных жилищно-коммунальных услуг, на определение в соответствии с законом размера платы за жилое помещение, на установленную законом компенсацию расходов по оплате жилья и коммунальных услуг;

– надзор за исполнением законов при осуществлении деятельности по содержанию и ремонту жилищного фонда, благоустройству территории, предоставлению услуг — холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления), иных услуг, направленных на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан (содержание и ремонт сооружений и элементов инженерной и социальной инфраструктуры);

– надзор за законностью правовых актов в жилищно-коммунальной сфере;

– надзор за своевременностью, полнотой, обоснованностью и законностью действий органов, выполняющих контрольные функции в жилищно-коммунальной сфере.

В соответствии со ст. 2, п. 17 ст. 12, п. 8 ст. 13, п. 9 ст. 14 ЖК РФ органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления призваны осуществлять контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда (соответственно жилищного фонда Российской Федерации, жилищного фонда субъектов Российской Федерации, муниципального жилищного фонда), соответствием жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства. Одновременно в Российской Федерации созданы и действуют федеральные органы государственной власти, осуществляющие контроль вне зависимости от классификации жилищного фонда (ст. 20 ЖК РФ). В целях надлежащей организации надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере органы, выполняющие контрольные

функции в данной сфере, представляется, допустимо классифицировать на органы, осуществляющие контроль за соблюдением законности при реализации норм ст. 4 ЖК РФ, и органы, осуществляющие контроль за качеством, полнотой и своевременностью предоставления определенных видов коммунальных услуг: по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, снабжению горячей водой, электроснабжению, газоснабжению, вывозу бытовых отходов, текущему ремонт зданий, лифтового хозяйства.

Контроль в жилищно-коммунальной сфере осуществляют:

– Управление государственного строительного надзора Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору[15];

– Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и его территориальные органы[16];

– Федеральная служба по тарифам и ее территориальные органы[17];

– Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы[18];

– Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы[19] — контроль за санитарно-эпидемиологическим состояни-

---

[15] См.: Об утверждении и введении в действие Положения об Управлении государственного строительного надзора: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору [Ростехнадзора] от 28.07.2006 г. № 733.

[16] См.: Вопросы Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству: Постановление Правительства РФ от 08.04.2004 г. № 196 с изм. и доп.; Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству: Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 г. № 286 с изм. и доп.

[17] См.: Вопросы Федеральной службы по тарифам: Постановление Правительства РФ от 09.04.2004 г. № 204 с изм. и доп.; Об утверждении Положения о Федеральной службе по тарифам: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 332 с изм. и доп.

[18] См.: Вопросы Федеральной антимонопольной службы: Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 г. № 189 с изм. и доп.; Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 331 с изм. и доп.

[19] См.: Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 154 с изм. и доп.; Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 322 с изм. и доп.

ем и защитой прав потребителей;

– органы государственной жилищной инспекции[20];

– органы государственного энергетического надзора[21];

– Министерство регионального развития РФ и его территориальные органы[22];

– Министерство юстиции РФ и его территориальные органы[23] — контроль за соответствием федеральным законам правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации, нормативных правовых актов представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований.

Пределы прокурорского надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере обусловлены ограничениями, установленными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 26), согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы, осуществляющие контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Некоторую сложность в определении предмета и пределов надзора вызывает то обстоятельство, что по большей части отношения в жилищно-коммунальной сфере строятся на основании гражданско-правовых договоров, а прокуратура надзирает лишь за исполнением законов. Однако легитимность гражданско-правовых договоров, обоснованность их заключения, соблюдение императивных требований закона при определении условий договора и их выполнении органами государственной власти, муниципальными органами, государственными, муниципальными учреждениями и предприятиями составляют пред-

---

[20] См.: О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.09.1994 г. № 1086 с изм. и доп.

[21] См.: Положение о Департаменте государственного энергетического надзора и энергосбережения Министерства энергетики Российской Федерации (Госэнергонадзоре). Утв. Министерством энергетики РФ 25.12.2000 г.

[22] См.: Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 28.09.2004 г. № 501 с изм. и доп.; Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26.01.2005 г. № 40 с изм. и доп.

[23] См.: Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313 с изм. и доп.

мет надзора. Например, заключение договоров поставки сырья (угля, энергетического сланца и др.) для муниципальных нужд является предметом прокурорского надзора за соблюдением бюджетного законодательства о закупках товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. Условия таких договоров должны отвечать требованиям Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ), Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ с изменениями и дополнениями, постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка прекращения или ограничения подачи электрической и тепловой энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданных им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов» от 5 января 1998 г. № 1, иных нормативно-правовых актов. Исполнение договора проверяется с точки зрения соблюдения законодательства при предоставлении коммунальных услуг (объем и сроки предоставления) и целевого использования бюджетных средств (ст. 38 БК РФ).

Согласно указанию Генерального прокурора РФ «Об усилении надзора за соблюдением прав граждан в жилищной сфере» от 15 сентября 2003 г. № 7/3-1-991-2000 приоритетным вопросом прокурорского надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере является подготовленность объектов жилищно-коммунального хозяйства к отопительному сезону.

Генеральным прокурором РФ приказано в преддверии отопительного сезона под персональную ответственность каждого прокурора:

– обеспечить надлежащий надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления бюджетного законодательства в части финансирования подготовки жилищно-коммунального хозяйства к эксплуатации в зимних условиях, за выполнением ими возложенных законом обязанностей в этой сфере;

– тщательно разбираться с фактами отключения подачи электроэнергии и тепла в жилые дома и социально-бытовые учреждения;

– начиная с октября 2003 г. и до отдельного распоряжения к 30 числу каждого месяца информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации о состоянии законности в жилищно-коммунальной сфере.

В связи с этим следует обратить внимание на особенность прокурорского надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере. Особенность заключается в том, что данное направление надзора затрагивает и иные направления прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, а именно:

– надзор за соблюдением жилищного законодательства как основное направление прокурорского надзора;

– надзор за соблюдением законодательства о защите прав потребителей — в части предоставления жилищно-коммунальных услуг надлежащего качества;

– надзор за соблюдением бюджетного законодательства — в части финансирования и использования бюджетных средств в жилищно-коммунальной сфере;

– надзор за соблюдением антимонопольного законодательства — в части установления тарифов на услуги в жилищно-коммунальной сфере предприятий-монополистов.

В целях полноты и всесторонности надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере, по нашему мнению, необходимо учитывать данную особенность при распределении функциональных обязанностей, наладить взаимодействие с прокурорами, осуществляющими надзор по названным надзорным направлениям, определить для них актуальные вопросы прокурорских проверок. Докладные записки о результатах надзорной деятельности органов прокуратуры в жилищно-коммунальной сфере должны, на наш взгляд, содержать информацию о результатах надзорной деятельности по вышеперечисленным надзорным направлениям.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере определены ст.ст. 22—25[1], 26—28, а также ст.ст. 5, 6, 7, 9, 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Прокурор вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов; участвовать в заседаниях органов публичной власти, иных

поднадзорных органов; рассматривать и разрешать заявления, жалобы и иные обращения, применять акты прокурорского реагирования.

Методами прокурорского надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере являются:

1) метод накопления информации о соблюдении законодательства в жилищно-коммунальной сфере. Данный метод заключается в накоплении информации, содержащейся в документах и иных материалах, представляющих собой информационное обеспечение прокурорского надзора (см. ниже), и в накоплении актов прокурорского реагирования в целях определения состояния законности;

2) метод анализа информации о соблюдении законодательства в жилищно-коммунальной сфере. Анализу подвергается как информация, собранная прокурором в рамках использования метода накопления, так и информация, полученная в результате проведения прокурорской проверки;

3) метод сопоставления данных, содержащихся в документах, истребуемых из различных источников. Этот метод позволяет избежать использования прокурором недостоверной информации, предоставленной поднадзорными органами, провести качественную и полную прокурорскую проверку;

4) метод участия прокурора в заседаниях органов публичной власти, иных поднадзорных органов. Применение данного метода имеет целью, во-первых, недопущение принятия незаконных правовых актов, во-вторых, поддержание позиции прокуратуры по принесенным протестам, представлениям;

5) метод проверки соблюдения законодательства в жилищно-коммунальной сфере. Представляет собой деятельность прокурора, позволяющую ему реализовать полномочия, предоставленные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 22), а по результатам проверки — применить акты прокурорского реагирования (протест, представление, предостережение, постановление о возбуждении уголовного дела, постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, обращение в суд).

В целях обеспечения полноты и всесторонности прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в жилищно-коммунальной сфере прокурор должен:

1) определить правовую основу деятельности поднадзорных органов, организаций и их должностных лиц;

2) выделить основные объекты надзора;

3) установить специально уполномоченные органы, осуществляющие контроль за законностью исследуемых прокурором правоотношений;

4) определить содержание метода накопления — в части информационного обеспечения прокурорского надзора;

5) уяснить основополагающие обстоятельства, подлежащие исследованию при оценке законности поднадзорной деятельности;

6) выяснить, есть ли поводы и основания для проведения проверки;

7) определить наиболее эффективные меры прокурорского реагирования, подлежащие применению в целях предупреждения, пресечения нарушений законности, восстановления нарушенного права, устранения причин и условий, способствующих нарушению закона.

Информационное обеспечение прокурорского надзора за законностью правовых актов и исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере составляют:

– правовые акты, регулирующие отношения в жилищно-коммунальной сфере; особое значение имеют правовой акт о бюджете и иные акты, касающиеся финансирования жилищно-коммунального хозяйства, содержащие бюджетные обязательства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных образований;

– отчеты органов, осуществляющих контрольные функции в жилищно-коммунальной сфере, о состоянии жилищно-коммунального хозяйства, о привлечении виновных лиц к административной ответственности, принятии иных мер по устранению выявленных органами контроля нарушений и недопущению этих нарушений впредь;

– данные статистического наблюдения и данные учета;

– материалы прокурорских проверок, гражданских, уголовных дел;

– докладные записки из нижестоящих органов прокуратуры, информационные обобщения и т. п.

Учитывая первостепенное значение надзора за законностью правовых актов, прокурор сопоставляет документы, составляющие информационное обеспечение прокурорского надзора, с целью установления, все ли правовые акты, изданные (принятые) поднадзорными органами, представлены для оценки их законности. В задачи прокурора входит также оценка законности право-

вых актов, носящих ненормативный характер (локальных). Поэтому необходимо знать порядок их регистрации и учета. Порядок регистрации и учета таких актов определяется как самим субъектом, правомочным издавать правовые акты, так и федеральными органами исполнительной власти — Федеральной службой государственной статистики (Росстатом)[24] и Федеральным архивным агентством (Росархивом)[25]. Делопроизводство в федеральных органах исполнительной власти организуется в соответствии типовой инструкцией по делопроизводству в федеральном органе исполнительной власти, утверждаемой Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкультуры России)[26]. Следует также руководствоваться Перечнем типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков их хранения, утвержденным руководителем Федеральной архивной службы России 6 октября 2000 г. в редакции от 27 октября 2003 г.; Общероссийским классификатором управленческой документации ОК 011-93, принятым и введенным в действие Постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 г. № 299 с последующими изменениями; формами государственного статистического наблюдения.

Информационное обеспечение прокурорского надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере составляют следующие документы[27]:

1. Проекты и принятые нормативные правовые акты, регулирующие отношения в жилищно-коммунальной сфере, федеральных органов исполнительной власти.

2. Проекты и принятые правовые акты, регулирующие отношения в жилищно-коммунальной сфере, органов государственной власти субъекта Российской Федерации — законодательного (представительного) и исполнительного органа, высшего

---

[24] См.: Вопросы Федеральной службы государственной статистики: Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 г. № 188 с изм. и доп.; Об утверждении Положения о Федеральной службе государственной статистики: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 399 с изм. и доп.

[25] См.: О Федеральном архивном агентстве: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 290.

[26] См.: О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 г. № 30 с изм. и доп.; О типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти: Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 08.11.2005 г. № 536.

[27] Перечень дается без деления по предметно-зональному принципу деятельности органов прокуратуры.

должностного лица.

3. Проекты и принятые правовые акты, регулирующие отношения в жилищно-коммунальной сфере, органов местного самоуправления.

4. Правовой акт о бюджете соответствующего уровня (подуровня) бюджетной системы.

5. Заключения юридических отделов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления.

6. Заключения юридических отделов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительных органов местного самоуправления.

7. Заключения органов государственной власти, осуществляющих контроль за данной сферой правоотношений.

8. Экспертные заключения соответствующих органов Министерства юстиции РФ о несоответствии Конституции РФ, федеральному законодательству нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации[28].

9. Копия государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Ведение данного реестра осуществляется на основании постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009 с изменениями и дополнениями, подп. 146 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ[29].

10. Копия федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, составляемого в соответствии с постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» от 29 ноября 2000 г. № 904, подп. 11—18 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ.

11. Сведения о государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о

---

[28] См.: Положение о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу. Утв. Приказом Министерства юстиции РФ от 28.01.2005 г. № 7. Подп. 5 п. 6.

[29] См.: Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313 с изм. и доп.

внесении изменений в эти уставы[30].

12. Обобщения практики государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляемые органами Министерства юстиции РФ в соответствии с подп. 16 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ.

13. Выписки из реестра расходных обязательств и свода бюджетных обязательств (ст. 87 БК РФ).

14. Выписки из реестра закупок (ст. 73 БК РФ).

15. Выписки из реестра предоставленных бюджетных кредитов (п. 4 ст. 77 БК РФ) и отчетов об использовании бюджетных кредитов (п. 3 ст. 76 БК РФ).

16. Выписки из государственной долговой книги субъекта Российской Федерации, муниципальной долговой книги (ст. 121 БК РФ).

17. Материалы, содержащие данные государственного статистического наблюдения согласно постановлениям Федеральной службы государственной статистики «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере услуг, транспорта, связи, жилищно-коммунального хозяйства, правонарушений, на 2005 год» от 13 июля 2004 г. № 26 с изменениями и дополнениями; «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере жилищно-коммунального хозяйства, на 2006 год» от 25 июля 2005 г. № 46 с изменениями и дополнениями; «Об утверждении статистического инструментария для организации статистического наблюдения за жилищно-коммунальным хозяйством на 2006 год» от 28 ноября 2005 г. № 86 с изменениями и дополнениями; «Об утверждении порядка заполнения и представления формы федерального государственного статистического наблюдения № 22-ЖКХ (сводная) “Сведения о работе жилищно-коммунальных организаций в условиях реформы”» от 23 января 2006 г. № 2; «Об утверждении статистического инструментария для организации Росстроем статистического наблюдения за подготовкой жилищно-коммунального хозяйства к работе в зимних условиях» от 27 февраля 2006 г. № 7; «Об утверждении статистического инстру-

[30] См.: О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ; Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313. Подп. 19 п. 7.

ментария для организации статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере жилищно-коммунального хозяйства, на 2007 год» от 16 июня 2006 г. № 20 с изменениями и дополнениями.

18. Сведения о средних потребительских ценах и тарифах на платные услуги населению. В соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ с изменениями и дополнениями данная информация используется при определении величины прожиточного минимума как в целом по Российской Федерации, так и по ее субъектам.

19. Сведения из медицинских учреждений о несчастных случаях на улице, не связанных с производством. Отчетная форма № 57 «Сведения о травмах, отравлениях и некоторых других воздействиях внешних причин»[31]. Составляется всеми амбулаторно-клиническими учреждения системы Минздрава России, оказывающими медицинскую помощь пострадавшим от травм, отравлений и других последствий воздействия внешних причин. Заполняется на основании учетных форм: статистического талона для регистрации заключительных (уточненных) диагнозов (учетная форма № 025-2/у), талонов амбулаторного пациента, используемых в данном амбулаторно-поликлиническом учреждении (учетные формы № 025-6/у-89, 025-7/у-89, 025-8/у-95, 025-10/у-97 и др.). Сведения органов записи актов гражданского состояния[32].

20. Сведения о заседаниях законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления.

21. Правовые акты об установлении тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства (Федеральные законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ с изменениями и дополне-

---

[31] См.: Инструкция по составлению отчетной формы № 57 «Сведения о травмах, отравлениях и некоторых других воздействиях внешних причин», утвержденной Постановлением Госкомстата России от 29.06.1999 г. № 49. Утв. зам. министра здравоохранения РФ 15.12.1999 г. № 06-23/7-20.

[32] См.: Об актах гражданского состояния: Федеральный закон от 15.11.1997 г. № 143-ФЗ с изм. и доп.; О совершенствовании медицинской документации, удостоверяющей случаи рождения и смерти, в связи с переходом на МКБ-Х: Приказ Министерства здравоохранения РФ от 07.08.1998 г. № 241.

ниями[33], «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ с изменениями и дополнениями (п. 4 ст. 21), «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ с изменениями и дополнениями (ст.ст. 5, 6)[34], «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ с изменениями и дополнениями (абз. 2 ст. 17, ст. 23) и др.

22. Официальные печатные издания федеральных органов государственной власти, законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Основные обстоятельства, подлежащие установлению при проверке законности правовых актов в жилищно-коммунальной сфере. Установлению подлежат как общие обстоятельства, что характерно для надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, так и специальные, присущие данному направлению надзорной деятельности.

Общие:

1. Отнесены ли регулируемые данным правовым актом отношения к предмету ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, к предмету самостоятельного ведения субъектов Российской Федерации, к предмету ведения органов местного самоуправления[35].

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, ст. 5 ЖК РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В силу ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Основным федераль-

---

[33] Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» вступил в силу с 01.01.2006 г. за исключением ч. 7 ст. 15, вступающей в силу с 01.01.2008 г. (ст. 19 данного Закона).

[34] Утрачивает силу со дня вступления в силу в полном объеме Федерального закона «Об электроэнергетике».

[35] См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 г. № 15-П.

ным законом в жилищной сфере является Жилищный кодекс Российской Федерации. Согласно п. 8 ст. 5 ЖК РФ в случае несоответствия норм жилищного законодательства, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актах органов местного самоуправления, положениям настоящего Кодекса применяются положения настоящего Кодекса.

Компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в жилищной сфере определена ст. 13 ЖК РФ, ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ с изменениями и дополнениями и ограничена требованиями пп. 5, 8 ст. 5 ЖК РФ. Компетенция органов местного самоуправления определена ст. 14 ЖК РФ, ст.ст. 14—17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с изменениями и дополнениями и ограничена требованиями пп. 7, 8 ст. 5 ЖК РФ. Вместе с тем многообразие отношений в жилищно-коммунальной сфере требует при установлении названного обстоятельства производить оценку относительно конкретно определенного отношения. Так, пределы ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по установлению тарифов в жилищно-коммунальной сфере определяются Федеральными законами « Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», «Об электроэнергетике» (п. 4 ст. 21), «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» (ст.ст. 5, 6 абз. 2 ст. 17), «О газоснабжении в Российской Федерации» (ст. 23) и др.

Необходимо иметь в виду, что действующее законодательство предусматривает возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с рядом ограничений, предусмотренных, в частности, п. 6 ст. 26.3 Федерального законна «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации», а также возможность передачи органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, своих полномочий органу местного самоуправления муниципального района и органом местного самоуправления муниципального района — органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав этого муниципального района, в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно муниципальные образования вправе принимать правовые акты в случаях, предусмотренных чч. 4, 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Наделены ли орган, должностное лицо, издавшие исследуемый правовой акт, правом регулирования данных отношений.

При проверке прокурор также разрешает вопросы о соблюдении принципа разделения власти на законодательную (представительную) и исполнительную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа публичной власти либо должностного лица, а также о соблюдении пределов компетенции и полномочий конкретного должностного лица на регулирование исследуемых отношений.

Например, в соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» установление тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям, в том числе населению, на очередной финансовый год в рамках указанных предельных уровней отнесено к компетенции органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

3. Соответствует ли форма правового акта (закон, решение, указ) требованиям действующего законодательства (пп. 2, 3 ст. 5, ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Например, компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счет средств соответствую-

щих бюджетов предоставляются в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления (ст. 160 ЖК РФ, ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

4. Зарегистрирован ли данный правовой акт в установленном порядке.

Регистрацией правового акта признается:

а) государственная регистрация нормативного правового акта в специально уполномоченном федеральном органе государственной власти Российской Федерации — Министерстве юстиции РФ.

Регистрации в органах Министерства юстиции РФ согласно подп. 14, 18, 19 п. 7 Положения о Министерстве юстиции РФ подлежат нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина; нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; уставы муниципальных образований и муниципальные правовые акты о внесении изменений в эти уставы;

б) внутриведомственная регистрация ненормативного (локального) правового акта, осуществляемая на основании инструкции по делопроизводству, утвержденной в организации, издавшей данный правовой акт;

в) специальная регистрация — касается правовых актов, регулирующих определенные общественные отношения, к которым, в частности, относятся бюджетные отношения, в том числе в жилищно-коммунальной сфере (ст.ст. 73, 76, 77, 87, 121 БК РФ).

5. Опубликован ли правовой акт в установленном порядке.

По общему правилу проверяется исполнение требований ст. 15 Конституции РФ, п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 7 ч. 1 ст. 17, п. 6 ч. 1 ст. 44, ст. 47, ч. 6 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При анализе правовых норм в области тарифов также следует проверять исполнение требований абз. 4 ст. 4 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», п. 8 ч. 2

ст. 4 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

6. Соблюдены ли сроки введения правового акта в действие.

Проверка проводится на соблюдение требований п. 5 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 6 ЖК РФ, ст.ст. 5, 12 БК РФ, иных правовых норм.

7. Соответствуют ли нормы данного правового акта нормам правовых актов, имеющих бóльшую юридическую силу.

Специальные:

1. Имелись ли основания для принятия правового акта.

Проверяется исполнение требований ст. 154 ЖК РФ, постановления Правительства РФ «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» от 13 августа 2006 г. № 491, Федеральных законов «Об электроэнергетике», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «О газоснабжении в Российской Федерации», «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

При проведении проверки следует также руководствоваться антимонопольным законодательством, в частности Законом РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г. № 248-1 с изменениями и дополнениями, Федеральными законами «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ, «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ с изменениями и дополнениями.

2. Учтены ли расходы в жилищно-коммунальной сфере в соответствующем правовом акте о бюджете. Законность, своевременность, полнота отражения доходов и расходов в жилищно-коммунальной сфере.

Проверке подлежит исполнение требований бюджетного законодательства (ст.ст. 32, 158, 159, 160 БК РФ), Постановления Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491, иных норматив-

но-правовых актов.

3. Соблюдены ли требования закона при определении структуры платы за жилое помещение и коммунальные услуги (ст. 154 ЖК РФ).

Так, в ходе проверок, проведенных прокуратурами Санкт-Петербурга, Архангельской области, были выявлены факты включения платы на капитальный ремонт в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги для нанимателя жилого помещения, занимаемого по договору социального найма (найма) жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, что является нарушением требований п. 1 ст. 154 ЖК РФ.

4. Законность, обоснованность изменения размера платы за жилое помещение и коммунальные услуги, своевременность принятия соответствующего правового акта.

При проверке необходимо обращать внимание на соблюдение норм ст. 6, п. 16 ст. 12, разд. VII ЖК РФ, Постановления Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491[36].

5. Законность, обоснованность, изменения тарифов, ставок платы за услуги в жилищно-коммунальной сфере, установления надбавок; своевременность принятия правового акта.

Проверяется исполнение требований п. 2 ст. 157 ЖК РФ, Федеральных законов «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», «Об электроэнергетике», «О газоснабжении в Российской Федерации», «О естественных монополиях», Постановления Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 491.

6. Полнота и законность определения круга лиц, имеющих право на получение компенсаций (субсидий) на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Проверке подлежит исполнение требований ст. 160 ЖК РФ, подп. 24 п. 2 ст. 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст.ст. 10, 20, 22 Федерального закона «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ с изменениями и дополнениями, ст.ст. 12, 16 Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г. № 1761-1 с изменениями и дополнениями, ст. 8 Федерального закона «Об обязательном

[36] См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 11.02.2003 г. № КАС 03-27; Решение Верховного Суда РФ от 25.11.2002 г. № ГКПИ 02-1246.

государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ с изменениями и дополнениями, Постановления Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» от 14 декабря 2005 г. № 761, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок и условия предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

При проверке, проведенной прокуратурой Ленинградской области, установлено, что Закон Ленинградской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих в Ленинградской области» противоречит подп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» при установлении льгот по оплате коммунальных услуг, в части невключения льготы по оплате услуг связи[37].

7. Законность и обоснованность порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им компенсаций (субсидий).

Проверяется исполнение требований п. 3 ст. 13 ЖК РФ, Федерального закона «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ, Постановления Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» от 14 декабря 2005 г. № 761.

Основные обстоятельства, подлежащие установлению при проверке соблюдения законодательства в жилищно-коммунальной сфере.

Общие:

1. Имело ли место действие (бездействие) в нарушение тре-

[37] См. также ст. 47 Федерального закона «О связи» от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ с изм. и доп..

бований закона.

2. Совершено ли установленное законом действие. Например, образован ли региональный (муниципальный) жилищный фонд (ст.ст. 12—14 ЖК РФ), своевременно, полно и обоснованно ли приняты меры по подготовке к отопительному сезону согласно Правилам и нормам технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденным Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170.

Как следует из материалов надзорной деятельности прокуратур Северо-Западного федерального округа, широкое распространение получили факты ненадлежащего исполнения требований под. 4 п. 2 ст. 65 ЖК РФ, ст. 4 Закона РФ «О защите прав потребителей» Постановления Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170 (Приложение № 2), в части капитального ремонта жилых помещений.

3. Уполномоченным ли лицом совершено установленное законом действие.

Так, согласно п. 5 ст. 76 БК РФ правом предоставления бюджетного кредита обладают уполномоченные в соответствии с федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Российской Федерации, нормативными актами муниципальных образований государственные органы, органы местного самоуправления, которые в договоре о предоставлении бюджетного кредита представляют соответственно Российскую Федерацию, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

4. Имелись ли достаточные основания для совершения действия.

Достаточные основания требуются, в частности, для бюджетного финансирования (санкционирования расходования) (ст. 219 БК РФ), совершения финансовых операций с негосударственными (муниципальными) денежными средствами, для проведения проверок и применения санкций.

5. Соблюден ли установленный законом (иным нормативным актом) порядок (процедура) совершения действия.

Так, при отключении подачи топливно-энергетических ресурсов следует проверить соблюдение требований п. 3 Порядка прекращения или ограничения подачи электрической и тепловой энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданных им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 1, согласно которому прекращение или ограничение подачи электрической и тепловой энергии и газа допус-

кается при условии: установления в договоре энергоснабжения периодов платежей (порядок расчетов); неоплаты топливно-энергетических ресурсов за один период платежа; наличия письменного предупреждения об ограничении подачи топлива и энергии при неоплате поставленных ресурсов до истечения второго периода платежа; определения в договоре условий и периметров уровня аварийной брони либо иных условий для минимальной обеспеченности топливно-энергетическими ресурсами (резервными источниками); наличия у организации-должника (потребителя) минимальной обеспеченности топливно-энергетическими ресурсами (резервными источниками); направления соответствующего извещения (сообщения) организации-потребителю о предстоящем введении ограничения не менее чем за сутки.

Факты незаконного одностороннего отказа в предоставлении гражданам коммунальных услуг ввиду неперечисления средств за потребленную энергию организациями жилищно-коммунального хозяйства выявлялись прокуратурами Республики Карелия, Республики Коми, Архангельской, Псковской, Мурманской, Вологодской, Ленинградской областей.

6. Соблюдены ли сроки совершения действия.

Так, сроки начала и окончания подготовки к зиме каждого жилого дома, котельной, теплового пункта и теплового (элеваторного) узла утверждаются органом местного самоуправления (по предложению организации, обслуживающей указанный жилищный фонд) с учетом завершения всех работ в северных и восточных районах — до 1 сентября, в центральных — к 15 сентября, в южных — до 1 октября, включая проведение пробных топок центрального отопления и печей (п. 2.6.3 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170).

При проверке законности привлечения лица к административной ответственности необходимо установить соблюдение требований ст. 4.5. КоАП РФ (давность привлечения к административной ответственности).

7. Надлежащее ли документальное оформление совершенного действия.

Проверка надлежащего документирования позволяет выявить нарушения прав и свобод человека и гражданина. Объектами прокурорской проверки являются акты, составляемые коммунальными службами, протоколы о привлечении к административной ответственности и т. п.

Специальные:

1. Предоставлены ли установленные законом коммунальные услуги.

Проверяется исполнение требований ч. 4 ст. 154 ЖК РФ, Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170.

Прокурорским надзором охватываются вопросы создания условий для предоставления коммунальных услуг в установленные сроки и в достаточном объеме.

Так, прокуратурой Республики Коми были выявлены факты несоздания необходимого резерва топлива в котельных, что оценено и как условие для нарушения ст.ст. 7, 14 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ с изменениями и дополнениями.

Согласно материалам прокурорских проверок, проведенных прокуратурами Северо-Западного федерального округа, нарушались сроки подготовки объектов жизнеобеспечения и социально-бытового назначения к отопительному сезону, что было расценено как неисполнение требований п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей».

2. В полном ли объеме в соответствии с нормативами предоставлены коммунальные услуги.

Проверяется исполнение требований ч. 2 ст. 66 ЖК РФ, ст. 676 ГК РФ, Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170.

3. В установленные ли сроки предоставлены коммунальные услуги.

При проведении проверки следует обращать внимание на соблюдение требований ст. 676 ГК РФ, Порядка прекращения или ограничения подачи электрической и тепловой энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданных им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 1.

4. Надлежащего ли качества предоставлены коммунальные услуги.

Проверка проводится на соответствие качества коммунальных услуг требованиям подп. 4 п. 2 ст. 65 ЖК РФ, а также Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ с изменениями и дополнениями.

Например, гигиенические требования к качеству питьевой

воды, а также правила контроля качества воды, производимой и подаваемой централизованными системами питьевого водоснабжения населенных пунктов, установлены ст. 19 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Правилами пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1999 г. № 167 с изменениями и дополнениями, санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. СанПиН 2.1.4.1074-01» (утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 26 сентября 2001 г.), санитарными правилами и нормами «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02» (утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 26 февраля 2002 г.).

5. Соблюден ли установленный порядок ценообразования.

Выяснение названного обстоятельства связано с оценкой законности правовых актов в жилищно-коммунальной сфере. В рассматриваемом случае устанавливается наличие достаточных и необходимых данных учета фактически потребленного количества электрической, тепловой энергии и расчета сумм к оплате.

Установлению подлежит:

– законность определения размера оплаты коммунальных услуг;

– своевременно и полно ли произведен перерасчет в связи с непредоставлением либо ненадлежащим предоставлением коммунальных услуг.

Проверяется исполнение требований Федеральных законов «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», «Об электроэнергетике», ст. 426 ГК РФ, Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170, п. 3 ч. 1 ст. 137 ЖК РФ (права товарищества собственников жилья), п. 4. ч. 1 ст. 145 ЖК РФ (права общего собрания членов товарищества собственников жилья), чч. 2, 3 ст. 162 ЖК РФ, а также бюджетного законодательства.

6. Правомерность одностороннего отказа в предоставлении

коммунальных услуг.

Объектом прокурорского надзора в первую очередь будут являться гражданско-правовые договоры (документы по их исполнению). При этом необходимо обращать внимание на соблюдение норм ст.ст. 10, 310, 546, 676 ГК РФ, ч. 4 ст. 83, ч. 4 ст. 137, чч. 2, 3 ст. 162 ЖК РФ, Порядка прекращения или ограничения подачи электрической и тепловой энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданных им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 5 января 1998 г. № 1.

7. Отвечает ли жилое помещение санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Требования к жилым помещения в общем виде определены в п. 2 ст. 15 ЖК РФ, ст. 23 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Кроме того, жилое помещение должно отвечать гигиеническим требованиям к инсоляции и солнцезащите помещений жилых и общественных зданий и территорий, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1076-01 (утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 19 октября 2001 г.), гигиеническим требованиям к естественному, искусственному и совмещенному освещению жилых и общественных зданий, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278-03 (утверждены Главным государственным санитарным врачом РФ 8 апреля 2003 г.); Правилам и нормам технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденным Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170.

8. Предоставлены ли гражданам установленные законом компенсации расходов на оплату жилых помещений и жилищно-коммунальных услуг.

При проведении проверки следует руководствоваться ст. 160 ЖК РФ, федеральными законами, устанавливающими социальные гарантии и обязательность социальных выплат определенным категориям граждан.

9. Надлежаще и эффективно ли осуществляется контроль в жилищно-коммунальной сфере.

Проверяется деятельность органов, выполняющих контрольные функции в жилищно-коммунальной сфере (ст. 20 ЖК РФ); созданы ли органы общественного контроля (п. 6 ст. 2, ст.ст. 12—14 ЖК РФ): ревизионная комиссия (ревизор) жилищного кооператива (п. 2 ч. 3 ст. 120 ЖК РФ), ревизионная комиссия (ревизор) товарищества собственников жилья (ч. 3 ст. 150 ЖК РФ), законность, эффективность их деятельности.

Факты ненадлежащего исполнения контрольных функций, непринятия мер по устранению выявленных органом контроля нарушений установлены прокуратурами Республики Карелия, Ненецкого автономного округа. Так, ФГУ «Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора» по Муезерскому району ограничивалось лишь внесением предписаний, в то время как имелись основания для возбуждения производств об административных правонарушениях, принятия иных мер.

Исследование данного вопроса имеет особое значение. Во-первых, выявление прокурором нарушений в действиях юридических лиц влечет внесение представления в орган, выполняющий контрольные функции, в связи с неосуществлением либо ненадлежащим осуществлением возложенных на него полномочий. Во-вторых, деятельность органов контроля в жилищно-коммунальной сфере составляет самостоятельный объект надзора, что требует проведения плановых проверок в этих органах.

10. Законность деятельности организаций в жилищно-коммунальной сфере.

Проверяется законность создания и деятельности в жилищно-коммунальной сфере государственных (унитарных) предприятий, иных юридических лиц, их взаимодействие с органами публичной власти.

По нашему мнению, наряду с органами, выполняющими контрольные функции, организации, осуществляющие деятельность в жилищно-коммунальной сфере, являются основным объектом прокурорского надзора за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере.

Так, при проведении прокурорских проверок юридических лиц, осуществляющих деятельность в жилищно-коммунальной сфере, были выявлены факты осуществления деятельности по эксплуатации электрических, газовых, тепловых сетей без лицензий, что является нарушением требований ст. 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ с изменениями и дополнениями, постановления Правительства РФ «О лицензировании деятельности в области эксплуатации электрических и тепловых сетей, транспортировки, хранения, переработки и реализации нефти, газа и продуктов их переработки» от 28 августа 2002 г. № 637 с изменениями и дополнениями. Данные нарушения выявлены прокуратурами Республики Коми, Республики Карелия, Ленинградской области.

Основные нарушения в жилищно-коммунальной сфере:

– принятие (издание) незаконного, необоснованного правового акта;

– неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей по реконструкции жилища, сооружению элементов инженерной и социальной инфраструктур;

– неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию и ремонту жилищного фонда;

– неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей по предоставлению коммунальных услуг;

– нарушение требований законодательства при ценообразовании в жилищной сфере: завышение сумм затрат на жилищно-коммунальные услуги, предоставляемые гражданам;

– нецелевое использование бюджетных средств;

– осуществление незаконной предпринимательской деятельности;

– преднамеренное банкротство.

Причинами неисполнения либо ненадлежащего исполнения законов в жилищно-коммунальной сфере могут быть:

а) нарушения бюджетного законодательства:

– при принятии правового акта о бюджете. (Так, прокуратурами Республики Карелия выявлены факты невключения в правовой акт о местном бюджете расходов на организацию, содержание и развитие жилищного фонда — ст.ст. 6, 65, 85, 86 БК РФ);

– при предоставлении бюджетных средств — ст.ст. 5, 12, 76, 77, 83 БК РФ;

– при выборе организаций-контрагентов по договорам на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд — Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». (Данные нарушения установлены прокуратурами Ненецкого автономного округа, Ленинградской области.);

б) неправомерные действия (бездействие) наймодателя, управляющей организации;

в) неправомерные действия (бездействие) организации, предоставляющей жилищно-коммунальные услуги.

Акты прокурорского реагирования:

1. Протест на противоречащий закону правовой акт (правовые нормы) (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

2. Предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25^1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

3. Представление о неисполнении либо ненадлежащем исполнении требований закона (ст. 24 Федерального закона «О

прокуратуре Российской Федерации»).

4. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Согласно ст. 28.4 КоАП РФ прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении, предусмотренном следующими статьями КоАП РФ:

ст. 6.4 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта»;

ст. 6.5 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде»;

ст. 7.19 «Самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа»;

ст. 7.21 «Нарушение правил пользования жилыми помещениями»;

ст. 7.22 «Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и(или) жилых помещений»;

ст. 7.23 «Нарушение нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами»;

ст. 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемилогических требований при обращении с отходами производства и потребления, иными опасными веществами»;

ст. 9.7. «Повреждение электрических цепей»;

ст. 9.8 «Нарушение правил охраны электрических сетей напряжением свыше 1000 вольт»;

ст. 9.9 «Ввод в эксплуатацию топливо- и энергопотребляющих объектов без разрешения соответствующих органов»;

ст. 9.10 «Повреждение тепловых сетей, топливопроводов, совершенное по неосторожности»;

ст. 9.11 «Нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки»;

ст. 9.12 «Непроизводительное расходование энергетических ресурсов»;

ст. 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил»;

ст. 14.6 «Нарушение порядка ценообразования»;

ст. 14.8 «Нарушение прав потребителей»;

ст. 11.20 «Нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов»;

ст. 14.22 «Совершение сделок и иных действий, выходящих за пределы установленных полномочий».

Прокурор может возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации.

Следует обратить внимание, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.22 КоАП РФ, согласно ч. 1 ст. 23.1, абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ рассматривают суды; возбуждение названной категории дел отнесено к компетенции (ч. 2 ст. 28.1 КоАП РФ) должностных лиц органов, уполномоченных в области банкротства и финансового оздоровления (п. 10 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

5. Постановление о возбуждении уголовного дела (ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») при наличии признаков преступления:

– против собственности (гл. 21 УК РФ);

– против интересов службы в коммерческих и иных организациях (гл. 23 УК РФ);

– против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ);

– предусмотренного ст. 215^1 УК РФ «Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения», ст. 215^2 УК РФ «Приведение в негодность объектов жизнеобеспечения», ст. 236 УК РФ «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований»;

– любого другого преступления, предусмотренного Уголовным кодексом РФ (ст. 37 УПК РФ).

6. Обращение в суд общей юрисдикции в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей».

7. Обращение в арбитражный суд по делам, предусмотренным ст. 52 АПК РФ[38].

---

[38] См. также ст. 7.1 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12.10.2004 г. № 9046/04.

Акты прокурорского реагирования применяются в целях привлечения к ответственности правонарушителя, пресечения правонарушения, восстановления нарушенного права. Например, при возбуждении уголовного дела в отношении должностного лица, превысившего должностные полномочия либо злоупотребившего должностными полномочиями при заключении договора (контракта) на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг в жилищно-коммунальной сфере (либо при возбуждении по данному факту производства об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.22 КоАП РФ), следует также заявить иск в порядке арбитражного судопроизводства о признании сделки недействительной, о применении последствий недействительности ничтожной сделки (ст. 52 АПК РФ), принести протест на незаконный правовой акт (либо обратиться в суд с заявлением об оспаривании правового акта (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», ч. 1 ст. 45, ст. 245 ГПК РФ).

При обращении в суд в защиту прав неопределенного круга лиц (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ) в требования прокуратуры могут быть включены положения о компенсации морального вреда и взыскании штрафа (ст. 15, абз. 1 п. 6 ст. 13 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

Раздел 3

ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Для защиты конституционных прав граждан в жилищно-коммунальной сфере одним из действенных инструментов должно стать обращение прокурора в суд в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ о признании незаконными действий предприятий жилищно-коммунального хозяйства по отключению от источников тепло-, водо- или энергоснабжения населенных пунктов, отдельных жилых кварталов, микрорайонов и домов, поскольку такие действия нарушают права и охраняемые законом интересы проживающих там граждан, в защиту которых прокурор может обра-

титься в суд. При этом следует учитывать, что вместо ранее установленного ст. 41 ГПК РСФСР права прокурора возбуждать гражданские дела в защиту прав и охраняемых законом интересов других лиц, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов или прав граждан, что определялось прокурорским усмотрением и не подлежало судебному контролю, действующий ГПК РФ обозначил конкретно, в каких случаях прокурор вправе возбуждать гражданское дело в защиту чужого частноправового интереса. Главной целью института защиты прав других лиц в гражданском процессе в настоящее время является оказание помощи и содействия в судебной защите лицам, которые сами не могут в силу состояния здоровья, нетрудоспособности, возраста, иных обстоятельств осуществлять ее самостоятельно, а также неопределенному кругу лиц. В этой связи сложилось неправильное представление о том, что если с жалобой на незаконные действия теплоснабжающих организаций и коммунальных служб обращается в прокуратуру конкретный гражданин (или группа граждан), то прокурор всегда лишен права обратиться в суд с заявлением в защиту интересов такого заявителя и должен лишь разъяснить последнему, что тот сам имеет право предъявить иск для защиты своих интересов. Руководствуясь этим воззрением на полномочия прокурора в гражданском процессе, суды также зачастую склонны в подобных случаях отказывать прокурорам в праве на обращение в суд с заявлением в защиту прав других лиц.

Между тем существование в гражданском процессе института защиты прав других лиц является одной из гарантий осуществления конституционного права каждого на судебную защиту прав и свобод (ст. 46 Конституции РФ). Этот же принцип вытекает из приказа Генерального прокурора РФ «Об обеспечении участия прокурора в гражданском судопроизводстве» от 2 декабря 2003 г. № 51, на ведомственном уровне регламентирующего эту сферу прокурорской деятельности. В пункте 2 Приказа содержится требование активно использовать предоставленное ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурорам право на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. В Приказе даются разъяснения, каким должно быть исковое заявление прокурора исходя из требований ГПК РФ. Рекомендовано при подготовке исковых заявлений обращать внимание на то, что дела об оспаривании решений и действий (бездействия) учреж-

дений, предприятий, общественных объединений рассматриваются по нормам ГПК РФ не в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, а по правилам искового производства, в том числе с соблюдением общих правил подсудности, как по спорам о защите субъективного права.

В этом же пункте Приказа сформулированы требования к заявлениям прокурора, предъявляемым в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, в которых прокурору надлежит указывать, в чем конкретно заключаются их интересы, какое право нарушено, а также в исковом заявлении должна быть сделана ссылка на закон или иной нормативный акт, предусматривающий способ защиты этих интересов, корреспондирующий с ч. 3 ст. 131 ГПК РФ. В Приказе содержится напоминание прокурорам, что при обращении в суд с заявлением необходимо учитывать требования правил ст. 56 ГПК РФ, которая определяет, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений. На прокуроре в этом случае лежит бремя доказывания заявленных им требований, поскольку он возбуждает гражданское дело, является истцом в процессуальном смысле, с точки зрения возбуждения дела. Исходя из этих положений процессуального закона, Генеральный прокурор названным Приказом в п. 3 обязывает прокуроров при обращении в суд с заявлениями обеспечивать полноту и аргументированность таких заявлений с представлением исчерпывающих доказательств.

Аналогичным образом обстоит дело и с заявлением прокурора в защиту прав и законных интересов отдельного гражданина. В п. 1 информационного письма Генеральной прокуратуры РФ «О некоторых вопросах участия прокуроров в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса РФ» от 27 января 2003 г. № 8-15-2003 указано, что в случае обращения прокурора в суд в защиту законных интересов гражданина в заявлении должно содержаться обоснование невозможности предъявления иска самим гражданином. Отсутствие в ГПК РФ перечня упомянутых в ч. 1 ст. 45 ГПК РФ уважительных причин и критериев состояния здоровья, в соответствии с которыми гражданин не может обратиться в суд сам, не освобождает прокурора при подготовке искового заявления в таком случае от выполнения требований закона и приведения мотивов, по которым гражданин не может

самостоятельно обратиться в суд. При этом суду должны быть представлены доказательства, подтверждающие невозможность самостоятельного обращения в суд гражданина, и приложены копии документов. Право оценки уважительности причин, по которым гражданин сам не может обратиться в суд, принадлежит суду. Из смысла ст. 138 ГПК РФ следует, что несоблюдение прокурором упомянутых требований при обращении в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина влечет оставление заявления прокурора без движения. На определение суда об оставлении заявления без движения прокурором может быть подано представление (ст.ст. 371, 372 ГПК РФ).

Смысл норм ст. 45 ГПК РФ состоит в том, что прокурор, обращаясь в суд с заявлением в защиту чужих интересов, обязан представить доказательства фактической (в силу состояния здоровья, возраста или иных заслуживающих внимания обстоятельств) или юридической (в силу недееспособности) невозможности предъявления иска тем лицом, в интересах которого прокурор обратился в суд. Очевидно, что если с жалобой на незаконные отключения тепла, света, воды в прокуратуру обращаются инвалиды и пенсионеры, у прокурора есть веские основания для обращения в суд в интересах этих лиц. В таких случаях прокурору следует в письменном ответе на обращение гражданина в прокуратуру разъяснить обратившемуся гражданину не только то, что тот имеет право сам обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав, но и то, что он может просить об этом прокурора, обосновав невозможность самостоятельной защиты своих прав в суде. В качестве обоснования невозможности самостоятельной защиты прав гражданином, как правило, должны быть представлены документы, подтверждающие его плохое состояние здоровья (инвалидность), и(или) преклонный возраст (то, что гражданин является пенсионером по старости). В исключительных случаях прокурор может ограничиться принятием у гражданина только письменного заявления с выражением мотивированного пожелания заявителя об обращении прокурора в суд в защиту нарушенных прав данного лица, а подтверждающие документы могут быть истребованы прокурором и по собственной инициативе в учреждениях социальной защиты населения и территориальных отделениях Пенсионного фонда РФ. При обращении прокурора в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ эти документы вместе с заявлением гражданина должны послужить доказательством управомоченности прокурора на обращение в суд в интересах конкретного гражданина.

В числе иных заслуживающих внимания причин, которые могут служить основанием для обращения прокурора в суд с заявлением в защиту прав конкретного гражданина, следует упомянуть тяжелое материальное положение гражданина, делающее практически невозможным самостоятельное предъявление им иска ввиду отсутствия у него денежных средств, необходимых для оплаты услуг адвоката. Следует исходить при этом из следующего: если заработок или иной доход гражданина с учетом состава семьи не превышает прожиточного минимума, установленного для соответствующей группы населения, прокурором может быть предъявлено заявление в интересах этого гражданина, поскольку тот не имеет материальной возможности оплатить гарантированные Конституцией РФ (ст. 48) услуги юридической помощи и реализовать свое право на судебную защиту, что является уважительной причиной, по которой сам гражданин не может обратиться в суд. В таких случаях прокурорам в обоснование своих заявлений следует ссылаться на ст. 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ с изменениями и дополнениями, в которой указано, что юридическая помощь предоставляется бесплатно лишь в определенных случаях и определенным гражданам. Для получения прокурором необходимых доказательств тяжелого материального положения гражданина необходимо затребовать документы, подтверждающие низкий уровень доходов последнего. Поскольку при обращении гражданина в прокуратуру с жалобой на нарушение его прав материальное положение заявителя не очевидно, прокурору следует всегда разъяснять в письменном ответе на обращение гражданина и то, что тот имеет право сам предъявить иск в суд в защиту своих нарушенных прав, и то, что он может просить об этом прокурора, но только если обоснует невозможность самостоятельной защиты им своих прав в суде тяжестью своего материального положения и представит в подтверждение этого документы, отражающие низкий уровень его доходов. Такими подтверждающими документами могут быть любые заслуживающие внимания суда документальные свидетельства, однако наилучшим вариантом является представление справки, полученной из налоговых органов и отражающей низкий уровень доходов данного лица.

В отношении исковых заявлений прокурора в защиту нарушенных прав недееспособных граждан важно помнить, что заявления в защиту прав данной категории лиц могут быть сделаны

прокурором и без участия их законных представителей, поскольку ГПК РФ не связывает возможность обращения прокурора в суд в интересах недееспособного лица только с ситуацией, когда законный представитель в силу возраста или состояния здоровья сам не в состоянии осуществить защиту нарушенных прав представляемого им недееспособного лица. Таким образом, учитывая тот факт, что, например, прекращение подачи тепла в жилые дома является нарушением прав и законных интересов проживающих там несовершеннолетних детей, прокурор имеет право обратиться в суд в защиту их прав даже в том случае, если обратившиеся с жалобой в прокуратуру их законные представители (родители, опекуны) сами по тем или иным причинам не пытаются обратиться в суд за защитой своих прав и прав проживающих с ними недееспособных лиц. Аналогичным образом обстоит дело при отключении от источников тепла и электричества детских домов и интернатов.

При незаконном прекращении оказания гражданам жилищно-коммунальных услуг или их оказании в ненадлежащем объеме, как правило, нарушаются права одновременно большой группы граждан, по тем или иным основаниям не способных самостоятельно защищать свои права в суде. Прокурор может обратиться в суд в интересах группы таких граждан, однако доказательства неспособности каждого из них к самостоятельному предъявлению данного иска и их желания, чтобы в суд в их интересах обратился именно прокурор, должны быть представлены суду.

Поскольку в рассматриваемых ситуациях целью обращения прокурора в суд является пресечение незаконных действий предприятий жилищно-коммунального хозяйства по отключению потребителей от источников подачи тепла, электричества и воды, а технически такие отключения осуществляются в отношении одновременно целых домов и даже микрорайонов, то попутным результатом обращения прокурора в суд в защиту прав лиц, не способных к самостоятельной защите своих прав в суде, должна стать и защита нарушенных прав тех граждан, которые формально способны к самостоятельному предъявлению иска в защиту своих нарушенных прав в жилищно-коммунальной сфере, однако в силу низкой юридической культуры или иных причин не делают этого. Таким образом, активность прокуратуры в этой сфере будет иметь непосредственный позитивный социальный эффект, не сводимый лишь к восстановлению нарушенных прав тех или иных отдельных лиц.

Представляются обоснованными в силу ч. 1 ст. 45 ГПК РФ и ст. 46 Закона РФ «О защите прав потребителей» и имеющие место на практике обращения прокуроров в суд с заявлениями в интересах неопределенного круга лиц о признании незаконными действий предприятий, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги через присоединенные сети, по отключению от источников тепло-, водо-, газо- или энергоснабжения населенных пунктов и отдельных жилых кварталов (микрорайонов). Как известно, неопределенным считается такой круг лиц, который невозможно определенно индивидуализировать. Действуя от своего имени в защиту чужих интересов, прокурор в силу ч. 1 ст. 45 ГПК РФ вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Особенность данной категории дел состоит в том, что если при обращении в суд с заявлением в защиту интересов отдельного лица известно то конкретное лицо, в интересах которого предъявлено заявление, т. е. известен выгодоприобретатель, поскольку имело место предварительное обращение к прокурору с определенным заявлением, то при обращении в суд прокурора в интересах неопределенного круга лиц выгодоприобретатель неизвестен, в этом случае прокурор защищает большой круг лиц, оказавшихся в одной юридико-фактической ситуации. Практически в настоящее время к делам о защите прав неопределенного круга лиц суды часто относят только дела об оспаривании нормативных правовых актов и соответственно, как правило, отказываются признавать управомоченность прокурора на подачу заявления в интересах неопределенного круга лиц в вышеуказанных случаях нарушений прав граждан в жилищно-коммунальной сфере. В отсутствие легального толкования понятия неопределенного круга лиц позиция суда мотивируется тем, что в случаях незаконного отключения населенных пунктов и жилых массивов от источников тепла, света, газа и воды нарушаются права и законные интересы определенной группы лиц, проживающих в отключенных домах, и, следовательно, речь может идти только о самостоятельном обращении этих конкретных граждан в суд для защиты своих нарушенных прав. Подобная позиция представляется теоретически несостоятельной и может быть опровергнута прокурором при подаче им соответствующего заявления. Подавая заявление в интересах неопределенного круга лиц в рассматриваемом случае, прокурор должен

обратить внимание суда на тот факт, что круг лиц, проживающих в конкретном населенном пункте или жилом массиве, в принципе не может быть установлен окончательным и исчерпывающим образом и поэтому является неопределенным. Аргументом в обоснование этой позиции может служить тот факт, что согласно ст. 27 (ч. 1) Конституции РФ каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и место жительства. Это положение Конституции конкретизировано в Законе РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1 с изменениями и дополнениями Факт наличия или отсутствия регистрации гражданина по месту жительства не может быть решающим аргументом в пользу признания его проживающим или не проживающим в том или ином жилом помещении. Свобода передвижения, выбора места пребывания и выбора места жительства на территории Российской Федерации предполагает свободу выбора гражданином жилого помещения, в котором он постоянно или преимущественно проживает, либо являясь его собственником, либо по договору найма, аренды, либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Понятие места жительства раскрывается в ст. 20 ГК РФ, согласно которой под местом жительства понимается место постоянного или преимущественного проживания гражданина, что не исключает его временного пребывания и проживания в других местах. Таким образом, в отсутствие принудительного порядка закрепления граждан на постоянном месте жительства понятие места проживания является не статическим, а динамическим и, по сути, не предполагает возможность определения достоверного фиксированного перечня граждан, населяющих тот или иной жилой массив. В этом смысле незаконное отключение жилых массивов от источников тепло-, водо-, газо- и энергоснабжения потенциально затрагивает права и охраняемые законом интересы любого гражданина Российской Федерации, обладающего правом на свободу передвижения, пребывания и выбора места жительства на территории Российской Федерации, поскольку подобное правонарушение носит длящийся характер и затрагивает интересы любого лица, оказывающегося в данном жилом массиве в тот или иной момент времени.

Заявление прокурора в защиту неопределенного круга лиц должно быть предъявлено в порядке ст. 254 ГПК РФ для оспаривания решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих во всех случаях, когда такие действия (бездействие) приводят к нарушению прав граждан в жилищно-коммунальной сфере. В указанной процессуальной норме прокурор прямо не указан в числе лиц, обладающих правом обращения в суд об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, поэтому суды зачастую склонны отказывать прокурорам в принятии таких заявлений, ссылаясь на то, что в соответствии со ст. 254 ГПК РФ у прокурора нет права обращения в суд с указанным требованием. Суды не учитывают при этом предоставленного прокурору ст. 45 ГПК РФ права на предъявление заявлений в интересах неопределенного круга лиц и считают, что ст. 254 ГПК РФ, которая является специальной, имеет приоритет над общей ст. 45 ГПК РФ. Между тем ст. 45 ГПК РФ включена в раздел «Общие положения» ГПК РФ, является общей нормой по участию прокурора в гражданском процессе и именно поэтому имеет приоритет над специальными нормами, в том числе и над нормой ст. 254 ГПК РФ. Она должна применяться при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, в том числе и дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Целью обращения прокурора в суд с заявлением в защиту неопределенного круга лиц в случае нарушения прав граждан в жилищно-коммунальной сфере может служить только пресечение незаконных действий, результатом которых явилось отключение населенного пункта или жилого массива от источников тепло-, водо-, газо- и энергоснабжения. В такой ситуации вопросы возмещения материального и морального ущерба, нанесенного этими незаконными действиями конкретным потребителям, пострадавшим от указанных незаконных действий, должны решаться ими путем самостоятельного обращения в суд.

Раздел 4

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений (ст. 6.4 КоАП РФ).

При квалификации правонарушения по ст. 6.4 КоАП РФ следует обратить внимание на определение законодателем понятий «жилищный фонд» и «жилое помещение».

Жилищный кодекс РФ определяет *жилищный фонд* как совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации (ст. 19), и, основываясь на ст.ст. 212—215 ГК РФ, в зависимости от формы собственности закрепляет три вида жилищного фонда:

1) частный (находящийся в собственности граждан и юридических лиц);

2) государственный (принадлежащий на праве собственности Российской Федерации — жилищный фонд Российской Федерации, субъектам Российской Федерации — жилищный фонд субъектов Российской Федерации);

3) муниципальный (находящийся в собственности муниципальных образований).

В зависимости от целей использования ЖК РФ выделяет четыре вида жилищного фонда:

1) жилищный фонд социального использования;

2) специализированный жилищный фонд;

3) индивидуальный жилищный фонд;

4) жилищный фонд коммерческого использования.

Понятие *жилого помещения* дается во второй главе ЖК РФ. Это изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан. Пригодность помещения для постоянного проживания граждан определяется соответствием помещения требованиям санитарных и технических правил и норм, а также иным требованиям законодательства. При этом порядок признания помещения жилым и требования, которым должно отвечать жилое помещение, устанавливаются Правительством РФ в соответствии с Жилищным кодексом РФ, другими федеральными законами.

К жилым помещениям законодателем отнесены: жилые дома,

части жилых домов; квартиры, части квартир; комнаты (жилых домов и квартир).

Жилым домом признается индивидуально-определенное здание, которое состоит из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании (ч. 2 ст. 16 ЖК РФ).

Квартирой признается структурно обособленное помещение в многоквартирном доме, обеспечивающее возможность прямого доступа к помещениям общего пользования в таком доме и состоящее из одной или нескольких комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения хозяйственно-бытовых и иных нужд граждан, связанных с их проживанием в таком обособленном помещении (ч. 3 ст. 16 ЖК РФ).

Комнатой признается часть жилого дома либо квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в таком доме либо квартире (ч. 4 ст. 16 ЖК РФ).

Не могут быть использованы в качестве жилых помещения, не отвечающие санитарным и техническим правилам и нормам. Такие помещения могут быть признаны непригодными для проживания по основаниям и в порядке, установленным Правительством РФ[39].

Под *общественными помещениями* понимаются здания, предназначенные для обеспечения публично-правовых потребностей органов государственной власти и муниципальных органов. На практике возникает спор о принадлежности зданий, используемых для осуществления предпринимательской деятельности и в иных коммерческих целях, к общественным помещениям. Исходя из смысла ст.ст. 11, 24 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» указанные здания могут быть отнесены к общественным помещениям (см. абз. 4, 6 ст. 11 и п. 2 ст. 24 указанного Федерального закона).

---

39 См.: О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ с изм. и доп.; Об утверждении Положения о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о санитарно-эпидемиологическом нормировании: Постановление Правительства РФ от 24.07.2000 г. № 554 с изм. и доп.; Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу: Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 47.

Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий и сооружений определены санитарными правилами и нормами[40], а также санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами[41].

Субъектами административного правонарушения по ст. 6.4 КоАП РФ могут быть граждане, должностные лица, юридические лица. Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной (по ст. 236 УК РФ) ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (см. ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ).

При квалификации данного правонарушения следует обратить внимание также на материальные последствия деяния. Если нарушение санитарно-эпидемиологических правил повлекло по неосторожности массовое заболевание или отравление людей либо повлекло по неосторожности смерть человека, то необходимо решить вопрос о возбуждении уголовного дела по ст. 236 УК РФ.

Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде (ст. 6.5 КоАП РФ).

Под питьевой водой применительно к Правилам пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации понимается вода после подготовки или в естественном состоянии, отвечающая установленным санитарным нормам и требованиям и предназначенная для питьевых и бытовых нужд населения и(или) производства пищевой продукции[42].

В соответствии со ст. 19 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиацион-

---

[40] Санитарные правила и нормы «Гигиенические требования к инсоляции и солнцезащите помещений жилых и общественных зданий и территорий. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1076-01». Утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 19.10.2001 г.

[41] Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03». Утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 30.03.2003 г.

[42] См.: Об утверждении Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 12.02.1999 г. № 167 с изм. и доп.

ном отношении, безвредной по химическому составу и иметь благоприятные органолептические свойства.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие проектирование, строительство, эксплуатацию централизованных, нецентрализованных, домовых распределительных, автономных систем питьевого водоснабжения населения и систем питьевого водоснабжения на транспортных средствах, обязаны обеспечить соответствие качества питьевой воды указанных систем требованиям санитарных правил, для чего должны соблюдать:

– гигиенические требования к качеству питьевой воды, а также правила контроля качества воды, производимой и подаваемой централизованными системами питьевого водоснабжения населенных мест[43];

– требования к организации и эксплуатации зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения[44].

Отклонения от гигиенических нормативов допускаются при одновременном выполнении следующих условий:

– обеспечение населения питьевой водой не может быть достигнуто иным способом;

– при соблюдении согласованных с центром госсанэпиднадзора на ограниченный период времени максимально допустимых отклонений от гигиенических нормативов;

– максимальном ограничении срока действия отступлений;

– отсутствии угрозы здоровью населения в период действия отклонений;

– информировании населения о введении отклонений и сро-

---

[43] См.: Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. СанПиН 2.1.4.1074-01». Утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 26.09.2001 г.; Санитарные правила и нормы «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02». Утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 26.02.2002 г.

[44] Гигиенические требования к качеству питьевой воды при нецентрализованном водоснабжении, к качеству питьевой воды, производимой автономными системами водоснабжения, индивидуальными устройствами для приготовления воды, а также реализуемой населению в бутылях или контейнерах, устанавливаются специальными санитарными правилами и нормативами. См.: Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды, расфасованной в емкости. Контроль качества. СанПиН 2.1.4.1116-02». Утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 15.03.2002 г.

ках их действия, об отсутствии риска для здоровья, а также о рекомендациях по использованию питьевой воды.

Решение о временном отклонении от гигиенических нормативов качества питьевой воды принимается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В ходе расследования административного правонарушения по ст. 6.5 КоАП РФ для определения качества питьевой воды возможно назначение ряда экспертиз:

1) экспертизы о безопасности питьевой воды в эпидемическом отношении, в ходе которой определяется:

– соответствие воды нормативам по микробиологическим и паразитологическим показателям, в том числе для определения патогенных бактерий кишечной группы и(или) энтеровирусов. Исследования воды на наличие патогенных микроорганизмов могут проводиться только в лабораториях, имеющих санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии условий выполнения работ санитарным правилам и лицензию на деятельность, связанную с использованием возбудителей инфекционных заболеваний;

– наличие хлоридов, азота аммонийного, нитратов и нитритов;

– содержание вредных химических веществ, наиболее часто встречающихся в природных водах на территории Российской Федерации, а также веществ антропогенного происхождения, получивших глобальное распространение;

– содержание вредных химических веществ, поступающих и образующихся в воде в процессе ее обработки в системе водоснабжения;

– содержание вредных химических веществ, поступающих в источники водоснабжения в результате хозяйственной деятельности человека;

2) экспертизы о благоприятных органолептических свойствах воды, в ходе которой определяется:

– соответствие воды нормативам по запаху, привкусу, цветности и мутности;

– соответствие воды нормативам содержания веществ, оказывающих влияние на органолептические свойства воды;

3) радиационной экспертизы, в ходе которой определяется соответствие питьевой воды нормативам по показателям общей альфа- и бета-активности.

Нарушение правил пользования жилыми помещениями

(ст. 7.21 КоАП РФ).

Статья 7.21 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за порчу жилых домов, жилых помещений, а равно порчу их оборудования, самовольное переоборудование жилых домов и(или) жилых помещений либо использование их не по назначению, а также за самовольную перепланировку жилых помещений в многоквартирных домах.

Порча жилых домов, жилых помещений, а равно порча их оборудования.

Правила пользования жилыми помещениями установлены Жилищным кодексом РФ, Постановлением Правительства РФ от 21 января 2006 г. № 25[45], а также регламентированы законодательством субъектов Российской Федерации.

Общие требования к гражданам по обеспечению сохранности жилых помещений определены ст. 30 ЖК РФ, где сказано, что собственник жилого помещения обязан поддерживать данное помещение в надлежащем состоянии, не допуская бесхозяйственного обращения с ним, соблюдать права и законные интересы соседей, правила пользования жилыми помещениями, а также правила содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме.

Согласно п. 10 Правил пользования жилыми помещениями, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 21 января 2006 г. № 25, наниматель обязан:

– обеспечивать сохранность жилого помещения, не допускать выполнение в жилом помещении работ или совершение других действий, приводящих к его порче;

– поддерживать надлежащее состояние жилого помещения, а также помещений общего пользования в многоквартирном доме (квартире), обеспечивать сохранность санитарно-технического и иного оборудования;

– немедленно принимать возможные меры к устранению обнаруженных неисправностей жилого помещения или санитарно-технического и иного оборудования, находящегося в нем, и в случае необходимости сообщать о них наймодателю или в соответствующую управляющую организацию;

– производить текущий ремонт жилого помещения.

Наниматель жилого помещения обязан производить за свой счет текущий ремонт занимаемых им жилых помещений и мест

[45] Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями: Постановление Правительства РФ от 21.01.2006 г. № 25.

общего пользования в квартире: побелку, окраску и оклейку стен, потолков, дверей, окраску полов, подоконников, оконных переплетов с внутренней стороны, радиаторов, замену оконных и дверных приборов, а также ремонт внутриквартирной электропроводки.

С разрешения наймодателя наниматель может производить за свой счет замену санитарно-технического и иного оборудования на оборудование повышенного качества.

Самовольное переоборудование жилых домов и(или) жилых помещений, самовольная перепланировка жилых помещений в многоквартирных домах.

Согласно Жилищному кодексу РФ основные отношения по переустройству и перепланировке помещений регулируются федеральными законами.

В Жилищном кодексе РФ даны юридические определения понятий «переустройство» и «перепланировка» жилых помещений (ст. 25 ЖК РФ). *Переустройство* жилого помещения — это установка, замена или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, которые требуют внесения изменений в технический паспорт жилого помещения. *Перепланировка* жилого помещения — это такое изменение его конфигурации, которое требует внесения изменений в технический паспорт жилого помещения. Данные положения необходимо толковать ограничительно: любые перечисленные действия, не требующие изменений в техническом паспорте, не могут рассматриваться как переустройство или перепланировка жилого помещения.

Понятие «технический паспорт жилого помещения» определено в ст. 19 ЖК РФ. Это документ, содержащий техническую и иную информацию о жилом помещении, связанную с обеспечением соответствия такого помещения установленным требованиям. Имеются в виду санитарные и технические правила и нормы.

Выступить с инициативой проведения переустройства и(или) перепланировки жилого помещения может только собственник соответствующего помещения или уполномоченное им лицо. Следовательно, таким правом не обладают наниматели, арендаторы и другие пользователи жилых помещений, не являющиеся собственниками, кроме случаев, когда указанные пользователи в установленном порядке уполномочены собственником на совершение соответствующих действий.

Жилищный кодекс РФ определяет понятие *самовольного пе-*

реустройства и(или) *самовольной перепланировки* жилых помещений (ст. 29). Это такие переустройство и(или) перепланировка жилого помещения, которые произведены при отсутствии документа о согласовании этих действий, выданного уполномоченным органом, или с нарушением проекта переустройства и(или) перепланировки, представлявшегося для согласования.

Кроме мер административного наказания, предусмотренных ст. 7.21 КоАП РФ, за нарушение правил пользования жилыми помещениями, выразившееся в самовольном переоборудовании жилого дома или жилого помещения (ч. 1 ст. 7.21) либо в самовольной перепланировке жилого помещения в многоквартирном доме (ч. 2 ст. 7.21)[46], закон предусмотрел ряд неблагоприятных правовых последствий для лиц, самовольно осуществивших переустройство и(или) перепланировку жилого помещения.

У лиц, виновных в данных нарушениях, возникает дополнительная обязанность имущественного характера — они должны привести соответствующее помещение в прежнее состояние в разумный срок. Следует обратить внимание на то, что субъектом указанной ответственности может быть не только собственник помещения, но и наниматель по договору социального найма.

Использование жилых помещений не по назначению.

Согласно Жилищному кодексу РФ правомочия собственника должны осуществляться в соответствии с назначением и пределами использования жилого помещения. Имеются в виду пределы использования такого помещения, предусмотренные ст. 17 ЖК РФ:

а) жилое помещение может использоваться законно проживающими в нем лицами для осуществления профессиональной или индивидуальной предпринимательской деятельности, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение;

б) пользование помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в нем граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований в соответст-

[46] Действия по самовольному переоборудованию и перепланировке жилых и нежилых помещений могут квалифицироваться правоприменительными органами не только по данной статье, но и по ст. 19.1 КоАП РФ как самоуправство. См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 2-е изд., перераб. и доп. / Ред. кол. И. И. Веремеенко, Н. Г. Салищева, А. Ю. Якимов. М., 2002. С. 190.

вии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными Правительством РФ;

в) в жилом помещении нельзя размещать промышленные производства.

Установленные пределы использования жилого помещения предопределяют соответствующие обязанности собственника: он обязан использовать принадлежащее ему на праве собственности помещение таким образом, чтобы не выходить за указанные пределы. При этом основная обязанность собственника состоит в том, что именно на него по общему правилу возлагается бремя содержания принадлежащего ему помещения. Однако данное правило сформулировано в диспозитивной норме, поэтому обязанность содержания помещения может быть возложена и на лицо, не являющееся его собственником, в случаях, когда это предусмотрено федеральным законом или договором (см. ст. 30 ЖК РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 35 ЖК РФ, если гражданин использует жилое помещение не по назначению, систематически нарушает права и законные интересы соседей или бесхозяйственно обращается с жилым помещением, допуская его разрушение, собственник жилого помещения вправе предупредить данного гражданина о необходимости устранить нарушения. Если указанные нарушения влекут за собой разрушение жилого помещения, собственник жилого помещения также вправе назначить данному гражданину разумный срок для проведения ремонта жилого помещения. В случае, если данный гражданин после предупреждения собственника жилого помещения продолжает нарушать права и законные интересы соседей, использовать жилое помещение не по назначению или без уважительных причин не проведет необходимый ремонт, данный гражданин по требованию собственника жилого помещения подлежит выселению на основании решения суда.

Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и(или) жилых помещений (ст. 7.22 КоАП РФ).

Статьей 7.22 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов и(или) жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых домов и(или) жилых помещений либо правил признания их непригодными для постоянного проживания и перевода их в нежилые, а равно переоборудование жилых домов и(или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника), если переоборудование существенно изменяет условия пользования жилым домом и(или) жилым помещением.

При решении вопроса о квалификации административного проступка следует обратить внимание на следующие моменты.

1. Порядок признания помещения жилым помещением и основания, по которым жилое помещение признается непригодным для проживания, предусмотрены постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу» от 28 января 2006 г. № 47.

Основанием для признания жилого помещения непригодным для проживания является наличие выявленных вредных факторов среды обитания человека, которые не позволяют обеспечить безопасность жизни и здоровья граждан вследствие:

ухудшения в связи с физическим износом в процессе эксплуатации здания в целом или отдельными его частями эксплуатационных характеристик, приводящего к снижению до недопустимого уровня надежности здания, прочности и устойчивости строительных конструкций и оснований;

изменения окружающей среды и параметров микроклимата жилого помещения, не позволяющих обеспечить соблюдение необходимых санитарно-эпидемиологических требований и гигиенических нормативов в части содержания потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, качества атмосферного воздуха, уровня радиационного фона и физических факторов наличия источников шума, вибрации, электромагнитных полей (п. 33 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу).

Жилые помещения, расположенные в полносборных, кирпичных и каменных домах, а также в деревянных домах и домах из местных материалов, имеющих деформации фундаментов, стен, несущих конструкций и значительную степень биологического повреждения элементов деревянных конструкций, которые свидетельствуют об исчерпании несущей способности и опасности обрушения, являются непригодными для проживания вследствие признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу.

Жилые помещения, находящиеся в жилых домах, расположенных на территориях, на которых превышены показатели санитарно-эпидемиологической безопасности в части физических факторов (шум, вибрация, электромагнитное и ионизирующее излучение), концентрации химических и биологических веществ в атмосферном воздухе и почве, а также в жилых до-

мах, расположенных в производственных зонах, зонах инженерной и транспортной инфраструктур и в санитарно-защитных зонах, следует признавать непригодными для проживания в случаях, когда инженерными и проектными решениями невозможно минимизировать критерии риска до допустимого уровня.

Критерии отнесения жилых домов (жилых помещений) к категории непригодных для проживания по причине вредного воздействия факторов среды обитания предусматриваются государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами.

2. Условия перевода жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое определены гл. 3 Жилищного кодекса РФ. В ней достаточно подробно регламентированы отношения, связанные с переводом жилых помещений в нежилые и нежилых помещений — в жилые. Гражданский кодекс РФ упоминает только о переводе жилых помещений в нежилые. Такой перевод должен производиться в порядке, определяемом жилищным законодательством (п. 3 ст. 288 ГК РФ). ЖК РФ закрепил общее правило, согласно которому перевод жилых помещений в нежилые и наоборот допускается, однако при этом должны быть соблюдены императивные требования ЖК РФ и законодательства о градостроительной деятельности (законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации).

Для осуществления перевода жилых помещений в нежилые ЖК РФ установил три исключения из указанного общего правила. Такой перевод невозможен в случаях, когда:

а) доступ к такому помещению невозможен без использования помещений, обеспечивающих доступ к жилым помещениям, и при этом отсутствует техническая возможность оборудовать такой доступ к данному помещению;

б) такое помещение является частью жилого помещения или используется собственником данного помещения либо иным гражданином в качестве места постоянного проживания;

в) право собственности на данное помещение обременено правами каких-либо лиц (физических или юридических), например, помещение является предметом залога (см. ст. 22 ЖК РФ).

Эти исключения действуют в отношении всех видов помещений, пригодных для постоянного проживания граждан, отвечаю-

щих установленным санитарным и техническим правилам и нормам. Когда же речь идет о таких жилых помещениях, как квартиры в многоквартирных домах, то для их перевода в нежилые помещения предусмотрены дополнительные ограничения. Перевод квартиры в нежилое помещение возможен только при условии, что данная квартира расположена на первом этаже многоквартирного дома либо выше первого этажа, но при этом помещения, находящиеся непосредственно под такой квартирой, являются нежилыми.

Формулировка «выше первого этажа» позволяет предположить, что в таких случаях подразумевается практически любой другой, кроме первого, этаж многоквартирного дома. Однако необходимо помнить о том, что перевод жилого помещения в нежилое запрещается, если доступ к такому помещению невозможен без использования помещений, обеспечивающих доступ к жилым помещениям, и при этом отсутствует техническая возможность оборудовать такой доступ к данному помещению (например, обустроить отдельный вход). Поэтому указанную норму следует толковать ограничительно: в ней имеются в виду нижние этажи многоквартирного дома.

Для осуществления перевода нежилых помещений в жилые ЖК РФ предусматривает только два ограничения.

Во-первых, такой перевод не допускается, если соответствующее помещение не отвечает установленным для жилых помещений требованиям или отсутствует возможность обеспечить соответствие такого помещения указанным требованиям. Имеются в виду санитарные и технические правила и нормы, а также иные требования законодательства.

Во-вторых, перевод невозможен, если право собственности на нежилое помещение обременено правами физических и(или) юридических лиц (например, в силу договоров ипотеки, аренды, доверительного управления и т. п.).

Жилищный кодекс впервые на уровне федерального закона закрепил единый порядок перевода помещений (ст. 23). Такой перевод осуществляется органом местного самоуправления.

Инициировать перевод жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое вправе только собственник помещения или уполномоченное им лицо.

3. Правила содержания жилого дома и придомовой территории указаны в Правилах пользования жилыми помещениями, утвержденных Постановлением Правительства от 21 января 2006

г. № 25.

Правила содержания и ремонта жилых домов и(или) жилых помещений, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность в соответствии со ст. 7.22 КоАП РФ, определяются и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами (ст. 7.23 КоАП РФ).

Правила предоставления коммунальных услуг гражданам утверждены Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307[47]. Правила определяют порядок предоставления и оплаты услуг, права и обязанности потребителей, права, обязанности и ответственность исполнителей.

Правила действуют на всей территории Российской Федерации и распространяются на потребителей и исполнителей услуг по теплоснабжению, электроснабжению, водоснабжению и канализации независимо от их ведомственной принадлежности, формы собственности и организационно-правовой формы.

Потребительские свойства и режим предоставления услуг должны соответствовать установленным нормативам:

– по теплоснабжению — температуре воздуха в жилых помещениях при условии выполнения мероприятий по утеплению помещений согласно действующим нормам и правилам;

– по электроснабжению — параметрам электрической энергии по действующему стандарту;

– по холодному водоснабжению — гигиеническим требованиям по свойствам и составу подаваемой воды, а также расчетному расходу воды в точке разбора;

– по горячему водоснабжению — гигиеническим требованиям по составу, свойствам и температуре нагрева подаваемой воды, а также расчетному расходу воды в точке разбора;

– по канализации — отведению сточных вод.

Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за безопасностью для потребителя услуг, их территориальные органы совместно с органами местного самоуправления вправе уточнять параметры потребительских свойств, режим предоставления услуг и устанавливать гарантированный уровень качества с учетом мощности, состава и износа основных фондов коммунального назначения, климатических

[47] См.: О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам: Постановление Правительства РФ от 23.05.2006 г. № 307.

и других местных условий населенного пункта. О принятых решениях и соответствующей корректировке размеров оплаты услуг исполнитель оповещает потребителей.

Сообщение о непредоставлении коммунальных услуг или предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества может быть сделано потребителем в письменной форме или устно (в том числе по телефону) и подлежит обязательной регистрации в аварийно-диспетчерской службе. При этом потребитель обязан сообщить свои фамилию, имя и отчество, точный адрес проживания, а также вид непредоставленной коммунальной услуги или предоставленной коммунальной услуги ненадлежащего качества. Сотрудник аварийно-диспетчерской службы обязан сообщить потребителю сведения о лице, принявшем заявку (фамилию, имя и отчество), регистрационный номер заявки и время ее приема (п. 65 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам).

В случае, если сотруднику аварийно-диспетчерской службы известны причины непредоставления коммунальных услуг или предоставления коммунальных услуг ненадлежащего качества, он обязан немедленно сообщить об этом потребителю и сделать соответствующую отметку в журнале регистрации заявок. Эта отметка является основанием для признания исполнителем факта непредоставления коммунальных услуг или предоставления коммунальных услуг ненадлежащего качества (п. 66 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам). Если сотруднику аварийно-диспетчерской службы не известны причины непредоставления коммунальных услуг или предоставления коммунальных услуг ненадлежащего качества, он обязан согласовать с потребителем точное время и дату установления факта непредоставления коммунальных услуг или проверки качества предоставления коммунальных услуг. По результатам проверки составляется акт о непредоставлении коммунальных услуг или предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества, который подписывается потребителем (или его представителем) и исполнителем (или его представителем).

Субъектами правонарушения по ст. 7.23 КоАП РФ могут быть должностные лица и юридические лица.

Нарушение установленного порядка ценообразования (ст. 14.6 КоАП РФ).

Перечни продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, в соответствии с

которыми государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации, утверждены Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239[48].

На основании указанного нормативного акта органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственное регулирование цен (тарифов) на следующие товары и услуги в жилищно-коммунальной сфере:

– на оплату населением жилья и коммунальных услуг на внутреннем рынке Российской Федерации;

– на услуги систем водоснабжения и канализации;

– на газ природный, реализуемый населению и жилищно-строительным кооперативам;

– на газ сжиженный, реализуемый населению для бытовых нужд;

– на электрическую и тепловую энергию (за исключением тепловой энергии, вырабатываемой организациями, поставляющими электрическую энергию на оптовый рынок);

– на топливо твердое, топливо печное бытовое и керосин, реализуемые населению.

Рассматриваемое правонарушение квалифицируется в момент нарушения гражданином, должностным лицом, юридическим лицом порядка ценообразования.

В случае нарушения установленного порядка ценообразования лицензиатом к последнему, независимо от применения мер административной ответственности, предусмотренных ст. 14.6 КоАП РФ, могут быть применены санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования.

Нарушение иных прав потребителей (ст. 14.8 КоАП РФ).

Статья 14.8 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за такие нарушения прав потребителей в жилищно-коммунальной сфере, как нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге), об изготовителе, о продавце, об исполнителе и о режиме их работы (см. Закон РФ «О защите прав потребителей»), а также включение в договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя. Под договором по смыслу ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ подразумевается

[48] О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов): Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 г. № 239 с изм. и доп.

договор купли-продажи, его отдельные разновидности, определенные п. 5 ст. 454 ГК РФ. Обязанность продавца, изготовителя товара, исполнителя (работ, услуг) предоставить потребителю льготы и преимущества обусловлена правами потребителя, определенными Законом РФ «О защите прав потребителей».

Субъектом данного административного правонарушения могут являться одновременно и должностное, и юридическое лицо, нарушающие права потребителя (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ). Совершение данного административного проступка лицензиатом рассматривается как нарушение лицензионных требований и условий и влечет санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования независимо от привлечения нарушителя к административной ответственности.

Индивидуальные предприниматели (в том числе и лицензиаты), нарушающие права потребителей, в случаях, предусмотренных ст. 14.8 КоАП РФ, несут ответственность как должностные лица.

Раздел 5

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

В УК РФ не содержится специальных статей, предусматривающих уголовную ответственность за нарушение прав граждан в жилищно-коммунальной сфере. Однако эти права так или иначе охраняются целым рядом норм Уголовного кодекса.

С учетом специфики функционирования жилищно-коммунального хозяйства можно выделить в зависимости от субъекта два основных типа нарушений прав граждан в этой сфере, влекущих уголовную ответственность по различным статьям УК РФ.

Нарушения, допускаемые должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления при реализации ими властных полномочий в сфере обеспечения функционирования жилищно-коммунального хозяйства.

Уголовная ответственность в этом случае наступает по статьям гл. 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местно-

го самоуправления». Речь может идти об ответственности тех должностных лиц, в чьи обязанности входит обеспечение подготовки объектов жилищно-коммунального хозяйства к отопительному сезону. Это могут быть, например, глава органа местного самоуправления (муниципального образования), его заместитель или начальник соответствующего управления или отдела, если на них возложена эта обязанность.

В отношении данных лиц уголовные дела возбуждаются в подавляющем большинстве случаев, при наличии соответствующих признаков, по ст. 293 УК РФ (халатность). Гораздо реже возбуждались уголовные дела по ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий) и ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями). Федеральным законом от 08.12.2003 г. № 161-ФЗ в УК РФ была введена ст. 285^1 «Нецелевое расходование бюджетных средств», практики применения которой пока нет, однако вполне возможно прогнозировать ее применение в рассматриваемых ситуациях.

Нарушения, допускаемые должностными лицами государственных и муниципальных учреждений и лицами, выполняющими управленческие функции на предприятиях, непосредственно обеспечивающих функционирование и эксплуатацию объектов жилищно-коммунального хозяйства.

В этих случаях правовая оценка, а в итоге и квалификация фактически сходных виновных действий будет зависеть от организационно-правовой формы организации, в которой работают соответствующие лица.

В ряде регионов Северо-Запада Российской Федерации эксплуатацию объектов жилищно-коммунального хозяйства обеспечивают муниципальные унитарные предприятия.

В Санкт-Петербурге эти функции до последнего времени выполняли районные жилищные агентства, по своей организационно-правовой форме являющиеся государственными либо муниципальными учреждениями. Их ответственные лица относятся к категории должностных лиц, и в соответствующих случаях они привлекались к ответственности за халатность, злоупотребление должностными полномочиями или превышение должностных полномочий. Однако в конце 2004 г. в соответствии с постановлением правительства Санкт-Петербурга «О совершенствовании системы управления жилищным фондом Санкт-Петербурга» от 7 сентября 2004 г. в уставы районных жилищных агентств были внесены изменения, связанные с передачей части их функций по организации управления жилищным фон-

дом, обеспечению технической эксплуатации жилищного фонда и предоставлению коммунальных услуг открытым акционерным обществам и иным юридическим лицам, по своей организационно-правовой форме являющимся коммерческими предприятиями.

Таким образом, приведенная выше квалификация по статьям гл. 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» стала невозможной, поскольку сотрудники негосударственных структур не являются субъектами должностных преступлений.

Нарушения, допускаемые лицами, выполняющими управленческие функции в муниципальных унитарных предприятиях, ОАО и т. п., должны квалифицироваться по иным статьям УК РФ.

Например, при злоупотреблении полномочиями лицами, выполняющими управленческие функции на предприятиях, занимающихся обеспечением функционирования и эксплуатации объектов и инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, уголовная ответственность может наступить по ст. 201 УК РФ. Речь может идти главным образом о нарушениях, допускаемых муниципальными унитарными предприятиями в сфере обеспечения граждан и объектов социальной сферы водой и теплом. Следует, однако, сразу отметить, что применение этой статьи УК РФ к рассматриваемым случаям нарушения прав граждан затруднено в силу того, что состав содержит в качестве обязательного субъективного признака специальную цель использования полномочий — не только *вопреки законным интересам этой организации, но и «извлечение выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесение вреда другим лицам*».

В настоящее время уже есть примеры возбуждения уголовных дел по ст. 215^1 УК РФ, предусматривающей ответственность за незаконные прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения объектов жилищно-коммунального хозяйства. Подобного рода действия, совершенные в отношении объектов жилищно-коммунального хозяйства, приводят к крайне негативным последствиям для населения и самым непосредственным образом нарушают права граждан в этой сфере. Уголовная ответственность по данной статье наступает, если названные деяния повлекли по неосторожности причинение крупного ущерба, тяжкого вреда здоровью или иные тяжкие последствия. В слу-

чае причинения по неосторожности этими же деяниями смерти человека ответственность усиливается и содеянное квалифицируется по ч. 2 этой же статьи.

Права граждан в рассматриваемой сфере могут быть ущемлены и в результате совершения ряда других преступлений, например в результате умышленного или неосторожного уничтожения или повреждения имущества «рядовыми» работниками жилищно-коммунального хозяйства, за что возможна уголовная ответственность по ст.ст. 167, 168 УК РФ. Однако установить умысел на уничтожение или повреждение чужого имущества часто бывает крайне сложно, а в ряде случаев невозможно. Что же касается уничтожения или повреждения имущества по неосторожности, то в настоящее время привлечение к ответственности за данное преступление значительно ограничено Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ и возможно только в случае уничтожения или повреждения чужого имущества в крупном размере путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности.

Показательным является возбужденное 15 января 2003 г. прокурором Медвежьегорского района Карелии уголовное дело в отношении Назарова В. П. по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 167 УК РФ. В ходе следствия установлено следующее. Назаров В. П. ранее работал сантехником в средней школе п. Пиндуши, знал систему отопления здания. В 2002 г. он был уволен за нарушение трудовой дисциплины. Последнее время ночевал в распределительном колодце. 6 января 2003 г. около 17 часов Назаров перекрыл задвижку теплосети, ведущей к зданию школы, в результате чего произошло размораживание системы теплоснабжения детского санатория «Солнышко». Ущерб составил 200 тыс. рублей. На допросе Назаров пояснил, что перекрыл задвижку потому, что на него капала вода и ему было холодно спать в колодце.

Изучив все обстоятельства дела, следствие пришло к выводу о неосторожном отношении Назарова к повреждению системы теплоснабжения, и уголовное дело было прекращено ввиду невозможности квалификации его действий по ст. 168 УК РФ.

Изучение судебно-следственной практики Северо-Запада Российской Федерации показывает, что наиболее часто в последние два года возбуждались уголовные дела по признакам преступления, предусмотренного ст. 293 УК РФ (халатность), по фактам ненадлежащего исполнения своих обязанностей должностными лицами органов или учреждений (как правило, жилищно-эксплуатационных служб) местного самоуправления по подготовке к отопительному сезону, что было причиной прекращения подачи тепла в дома. Так, из 18 уголовных дел, возбужденных на 19 февраля 2003 г. прокурорами субъектов Северо-

Западного федерального округа по фактам прекращения подачи теплоснабжения, 17 возбуждены по ст. 293 УК РФ и лишь одно уголовное дело — по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 167 УК РФ (в отношении сантехника средней школы).

Статья 293 УК РФ (халатность) предусматривает уголовную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение крупного ущерба.

Из приведенной редакции статьи следует, что халатность сформулирована законодателем по типу материального состава. Это означает, что обязательными признаками состава являются последствия, а также причинная связь между деянием и этими последствиями. Оконченным преступление может быть только после наступления указанного в статье последствия.

Однако, прежде чем анализировать признаки объективной стороны данного преступления, следует обратиться к его субъекту, поскольку одним из первых вопросов, с которым сталкиваются правоохранительные органы при возникновении аварийных ситуаций в жилищно-коммунальной сфере, является вопрос о субъекте, в отношении которого возбуждается уголовное дело либо которому предъявляется обвинение в случае возбуждения дела по факту. От этого, как уже говорилось выше, зависит не только квалификация содеянного по статье о халатности, но и сама возможность привлечения к уголовной ответственности лица, по чьей вине нарушены права граждан.

Понятие должностного лица, являющегося субъектом халатности, так же как злоупотребления должностными полномочиями и превышения должностных полномочий, дано в примечании к ст. 285 УК РФ: «Должностными лицами в статьях настоящей главы (т. е. гл. 30 УК РФ) признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации».

С объективной стороны халатность как уголовно наказуемое деяние выражается в неисполнении или ненадлежащем исполнении должностным лицом своих обязанностей вследствие недоб-

росовестного отношения к службе. Применительно к рассматриваемой сфере халатность может проявляться в небрежном отношении должностного лица учреждения или органа местного самоуправления к организации контроля за подготовкой к отопительному сезону или за эксплуатацией соответствующими службами котельных, теплотрасс, водозаборных механизмов и т. п.

Поскольку ответственность должностного лица по статье о должностном преступлении возможна только за его должностную деятельность, то во всех случаях необходимо устанавливать содержание имеющихся у него функций, т. е. прежде всего установить, какие конкретно обязанности возложены на это лицо и что именно из этих обязанностей лицо не выполнило. Содержание должностных функций, как властного характера, так и организационно-правового или административно-хозяйственного, может быть закреплено в должностных инструкциях, нормативных актах (включая уставы муниципальных образований), приказах вышестоящих должностных лиц.

Следует иметь в виду, что для привлечения к уголовной ответственности по ст. 293 УК РФ необходимо, чтобы должностное лицо не просто было обязано действовать определенным образом, но и имело реальную возможность для надлежащего исполнения своих служебных обязанностей. Между тем должностные лица часто объективно не имеют реальной возможности выполнить весь необходимый комплекс мероприятий по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства к зимнему периоду. Так, в справках по результатам прокурорских проверок из ряда регионов Северо-Запада (Мурманск, Вологда, Новгород и т. д.) указывается, что основными причинами невыполнения запланированных мероприятий остаются:

– ветхое состояние объектов жилищно-коммунального хозяйства;

– задолженность за полученные энергоресурсы бюджетных организаций, учреждений и предприятий жилищно-коммунального хозяйства;

– задолженность населения за предоставленные жилищно-коммунальные услуги;

– недостаточное финансирование запланированных мероприятий по поддержанию надлежащего функционирования жилищно-коммунального хозяйства, так как большая часть муниципальных образований являются дотационными.

Результаты прокурорских проверок показали, что по Мурманской области

дебиторская задолженность организаций жилищно-коммунального хозяйства составила на 1 июля 2003 г. 6 076,9 млн рублей (рост 34,7 %), а кредиторская — 7 619,5 млн рублей (рост 42,3 %). В том числе задолженность населения за жилищно-коммунальные услуги с начала года выросла на 210,9 млн рублей и с учетом прошлогодних долгов составила на 1 июля 2003 г. 1 339,9 млн рублей (рост 18,7 %).

По Новгородской области задолженность населения по квартплате и за коммунальные услуги составляла 139 334,7 тыс. рублей; задолженность жилищно-коммунального хозяйства и бюджетных учреждений области за электроэнергию и природный газ — 634 млн рублей, в том числе долг 2003 г. — 123,8 млн рублей (за газ — 102,8 млн рублей, за электроэнергию — 21 млн рублей). Между тем обязательным условием получения лимитов природного газа на 4 квартал 2003 г. от ОАО «Газпром» являлось погашение долга 2003 года до 1 сентября 2003 г. Задолженность к этому времени полностью не была погашена.

Понятно, что при таких долгах потребителей предприятия-поставщики не могут проводить в полном объеме ремонт и замену изношенных сетей и объектов, что влияет на качество предоставляемых услуг и в конечном счете может привести к аварийным ситуациям.

Все это при выявлении в процессе расследования уголовных дел приводит к их прекращению за отсутствием состава преступления в действиях должностных лиц.

Примером тому является возбужденное 10 января 2003 г. прокурором Суоярвского района Карелии уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 293 УК РФ, по фактам размораживания тепловых систем в жилых домах г. Суоярве и ряда поселков.

Причинами размораживания послужили, во-первых, аварии на электрических сетях и, во-вторых, последующая остановка работ котельных поселков, которые не были обеспечены аварийными источниками электропитания, что не позволило им нормально функционировать в условиях отключения электроэнергии на длительный срок. Материальный ущерб от аварии составил 1 млн 365 тыс. рублей.

Уголовное дело 30 апреля 2003 г. прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. В результате расследования уголовного дела было установлено, что причинами возникновения аварийной ситуации явились, во-первых, массовые технологические нарушения подачи электроэнергии и, во-вторых, крайне неблагоприятные погодные условия.

Отсутствие электроэнергии и резервных источников питания повлекло за собой остановку котельных. Котельные 1960—70 гг. постройки, строились хозяйственным способом, техническая документация на них отсутствует. До 31 декабря 2002 г. Правила устройства электроустановок (1986 г.), распространявшиеся на вновь сооружаемые электроустановки, относили котельные ко второй категории электроприемников, которые лишь рекомендовалось обеспечивать электроэнергией от двух независимых источников питания. Вместе с тем для оснащения котельных района дизель-генераторами требовалось не менее 2,5 млн рублей, что на тот момент для Суоярвского района было неразрешимой проблемой. На протяжении последнего десятилетия никакой модерни-

зации котельных не проводилось вследствие отсутствия на это денежных средств.

При таких условиях представляется обоснованным решение о прекращении уголовного дела за отсутствием состава преступления.

Только при наступлении указанных в законе последствий состав будет окончен. Более того, поскольку халатность является неосторожным преступлением, привлечение лица к уголовной ответственности возможно, если указанные в статье последствия деянием реально причинены. Не будет состава преступления при одной лишь возможности наступления последствий. Вполне очевидно, однако, что уголовное дело может быть возбуждено, когда окончательная сумма ущерба еще не установлена. В случае крупной аварии теплосетей в зимнее время установить сумму ущерба немедленно затруднительно. Для этого потребуется проведение технической и иных экспертиз. Во всяком случае, о сумме ущерба можно будет говорить лишь после устранения повреждений и проведения соответствующих ремонтных работ. В подобной ситуации, если имеются основания полагать, что сумма ущерба превысит указанную в законе, и при наличии всех других признаков преступления возбуждение уголовного дела не только возможно, но и необходимо. Иное решение будет препятствовать установлению причин аварии и привлечению виновных к ответственности.

Особо следует подчеркнуть, что Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ ст. 293 УК РФ была изменена. В качестве последствия халатности, влекущей уголовную ответственность по части первой этой статьи, теперь указано причинение крупного ущерба. В соответствии с примечанием к этой статье крупным признается ущерб, сумма которого превышает 100 тыс. рублей.

Представляется, что при определении суммы ущерба следует исходить из тех реальных материальных повреждений, которые непосредственно были причинены халатностью. Поэтому в сумму ущерба следует включать стоимость материалов и работ по восстановлению поврежденных и разрушенных коммуникаций и механизмов. Вряд ли правильным было бы включать в сумму ущерба убытки, понесенные предприятиями производственной сферы и сферы услуг в результате отключения их от тепла и прекращения ими работы.

В ранее действовавшей редакции ч. 1 ст. 293 УК РФ уголов-

но наказуемым последствием халатности закон признавал существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Теперь уголовная ответственность за халатность возможна лишь при причинении материального ущерба. Сфера применения статьи значительно сузилась. Нарушение прав граждан на проживание в безопасной для здоровья и даже жизни среде (в квартире с тепловым режимом, достаточным для безопасного проживания человека) само по себе уже не влечет уголовной ответственности должностных лиц по этой статье.

Подверглась изменению и ч. 2 ст. 293 УК РФ. Ответственность по этой части статьи наступает, только если халатность повлекла причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека.

Особо квалифицированным составом признана халатность, повлекшая по неосторожности смерть двух и более лиц.

Таким образом, Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ последствия халатности были «материализованы», т. е. приведены к конкретной сумме либо причинению как минимум тяжкого вреда здоровью человека. С одной стороны, это, конечно, значительно облегчает применение статьи, так как освобождает правоприменителя от вынесения суждений по такой оценочной категории, как «существенность» нарушения прав и законных интересов граждан, организаций, государства или общества. С другой стороны, такой подход, несомненно, ослабил уголовно-правовую охрану прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, поскольку для уголовной ответственности за халатность необходимо причинение материального ущерба.

Примером является прекращение ранее законно возбужденных уголовных дел в отношении должностных лиц органов местного самоуправления в случаях, когда последствия халатности выражались именно в существенном нарушении прав граждан и не было причинено материального ущерба.

По этому основанию, в частности, было прекращено уголовное дело, возбужденное осенью 2003 г. Кировским городским прокурором Ленинградской области в отношении должностных лиц муниципального образования «Кировский район».

Помимо деяния и последствий в составе халатности обязательным элементом объективной стороны является причинная связь. Это означает, что последствия (материальный ущерб или вред здоровью) вызваны именно ненадлежащим исполнением своих обязанностей должностным лицом, а не какими-то другими обстоятельствами. Если по делу установлено, что надлежа-

щее исполнение этих обязанностей не исключило бы наступление предусмотренных законом последствий, то причинной связи, следовательно, и состава преступления в целом, не будет. В ряде случаев на стадии возбуждения уголовного дела это установить по делам рассматриваемой категории бывает крайне сложно.

Прокурором Олонецкого района 10 января 2003 г. было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 293 УК РФ, по факту непроведения мероприятий по восстановлению систем электро- и теплоснабжения в ряде поселков района.

Впоследствии было принято решение о прекращении уголовного дела, поскольку непосредственной причиной возникновения аварийной ситуации явилось отключение электроэнергии из-за выхода из строя вследствие крайне низкой температуры воздуха вакуумных выключателей комплексного распределительного устройства подстанции, а также обрыва проводов линии электропередач.

Таким образом, можно констатировать, что действующее уголовное законодательство практически не позволяет привлекать к уголовной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих обязанностей по надлежащей подготовке к эксплуатации объектов энергетики, электросвязи, жилищно-коммунального хозяйства или других объектов жизнеобеспечения, а также за незаконное ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения, если эти деяния не повлекли тяжких последствий (материального ущерба), хотя и вызвали существенное нарушение прав граждан. Превращение уголовного преследования по вышеуказанным составам преступлений в действенный инструмент защиты конституционных прав граждан в жилищно-коммунальной сфере возможно только при условии внесения соответствующих изменений в УК РФ, которые уже предлагаются отдельными представителями органов прокуратуры[49].

С другой стороны, следует иметь в виду, что весьма часто нарушение прав граждан в жилищно-коммунальной сфере является попутным следствием совершения иных преступлений, связанных не с ненадлежащим исполнением своих обязанностей ввиду недобросовестного или небрежного отношения к службе, а совершаемых, например, по корыстным мотивам.

---

[49] См.: Денисов Ю. Нарушение жизнеобеспечения — проблема общая // Законность. 2004. № 10. С. 2—5.

Так, в суд было передано уголовное дело в отношении директора Костромского областного предприятия «Костромакоммунресурс», который, используя свое служебное положение, злоупотребив полномочиями, заключил договор на поставку мазута, однако вместо качественного топлива в котельные области поступали сливы нефтяных остатков.

Естественно, что в подобных случаях уголовное преследование возможно, и уголовные дела, возбужденные по ст. 201 УК РФ, будут иметь судебную перспективу при условии выявления корыстного мотива либо иной личной заинтересованности.

Раздел 6

РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

6.1. Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию по делам о преступлениях, совершаемых в жилищно-коммунальной сфере

В жилищно-коммунальной сфере совершаются различные преступные посягательства, результатом которых является нарушение конституционных прав граждан. Наиболее распространенные — халатность и иные преступления, совершенные по службе (в частности, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий).

Нередки в данной сфере общественных отношений и такие преступные проявления, как взяточничество, коммерческий под-

куп, хищения путем присвоения или растраты, совершаемые руководителями и иными ответственными работниками хозяйствующих субъектов, товариществ собственников жилья и т. д.

Вопросы расследования хищений и взяточничества нашли достаточно подробное освещение в криминалистической литературе[50], в связи с чем в настоящей работе мы сочли необходимым остановиться на особенностях расследования халатности и иных преступных посягательств, связанных с исполнением должностных, служебных и иных полномочий в жилищно-коммунальной сфере. Общие закономерности совершения данных преступлений (ряд общих черт, присущих субъекту преступления, способ совершения преступления, объект посягательства и т. д.), а также единые закономерности их расследования позволяют, на наш взгляд, объединить все названные преступления в одну криминалистическую группу — преступления, совершаемые по службе.

Вместе с тем по своей природе данные преступления нельзя признать абсолютно однородными. С учетом специфики субъекта преступления их целесообразно подразделить на две группы:

1) преступления, совершаемые должностными лицами государственных органов и учреждений, а также органов местного самоуправления и муниципальных учреждений;

2) преступления, совершаемые лицами, выполняющими управленче-

[50] См., напр.: Сологуб Н. М., Евдокимов С. Г., Данилова Н. А. Хищения в сфере экономической деятельности: механизм преступления и его выявление. М., 2002; Густов Г. А. Расследование должностных хищений в торговле. Ч. 1: Криминалистическая характеристика преступления. 4-е изд., перераб. и доп. Л., 1991. Ч. 2: Типовые поисковые системы. 2-е изд. Л., 1990; Кушниренко С. П. Расследование взяточничества. СПб., 2002 и др.

ские функции в коммерческих и иных организациях.

В свою очередь, в каждой из названных групп можно выделить подгруппы:

а) преступления против интересов службы, связанные с обеспечением сохранности чужого имущества;

б) иные преступления против интересов службы (наиболее характерны для рассматриваемой сферы экономики).

Расследование каждого из видов преступлений против интересов службы имеет свои особенности. Однако во всех случаях оно предполагает изучение:

– характера и условий деятельности организации (учреждения, предприятия любой формы собственности);

– нормативных актов, регулирующих деятельность организации, определяющих права, обязанности и функции должностных лиц, особенности документооборота в данной отрасли, устанавливающих порядок разрешения конкретных вопросов.

При расследовании преступлений, связанных со злоупотреблениями по службе в жилищно-коммунальной сфере, необходимо правильно организовать расследование, что невозможно без четкого определения предмета доказывания. В ходе расследования надлежит установить следующие обстоятельства:

1. Кто является субъектом преступления, его должностное

положение, характер деятельности, круг прав и фактически выполняемых обязанностей. В каждом случае необходимо установить, в каких документах закреплены полномочия субъекта, ознакомлен ли он с этими документами, имеются ли противоречия между внутренними инструкциями организации и закрепленными в нормативных правовых актах положениями о полномочиях лиц, занимающих соответствующие должности[51].

Субъектами данных посягательств могут быть должностные лица администрации местного самоуправления, руководители водоканализационных хозяйств и их структурных подразделений, руководители школ, детских дошкольных учреждений, больниц, домов-интернатов и т. д.

Например, 30 декабря 2002 г. прокуратурой Медвежьегорского района Республики Карелия было возбуждено уголовное дело по факту ненадлежащего исполнения своих обязанностей должностными лицами администрации местного самоуправления Медвежьегорского района по подготовке к отопительному сезону 2002—2003 гг.

Прокуратурой Холмогорского района Архангельской области 21 января 2003 г. было возбуждено уголовное дело в отношении заместителя главы по ЖКХ Светлоозерской сельской администрации Холмогорского района Архангельской области.

Заместителем прокурора Петроградского района Санкт-Петербурга 5 февраля 2003 г. возбуждено уголовное дело в отношении начальника ЖЭС-2 ГУ ЖА Петроградского района Санкт-Петербурга. Основанием для возбуждения дела явилась информация об отсутствии в ряде квартир города отопления в течение длительного времени.

В ходе расследование должен быть четко определен объем полномочий субъекта. Он всегда обусловлен организационно-правовым статусом организации, в которой трудится должностное лицо. Кроме того, в характеристике личности виновного лица существенное значение имеет то, какую именно должность оно занимает и какие обязанности выполняет фактически. Так, характеризуя занимаемую должность, можно выделить ответственное, руководящее или иное подобное положение субъекта, влияющее

[51] Здесь следует отметить, что субъектами рассматриваемых преступлений чаще всего являются руководящие работники управленческих, властных и иных структур, реализующие свои полномочия по обеспечению прав граждан в жилищно-коммунальной сфере и контролю за данной деятельностью. Также к уголовной ответственности могут привлекаться лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в коммерческих (независимо от формы собственности) или иных организациях (не являющихся ни коммерческими, ни государственными или муниципальными предприятиями). Далее указанные лица для краткости условно будут именоваться должностными.

на степень общественной опасности совершенных им действий. Занимаемая лицом должность может характеризоваться как государственная должность Российской Федерации или ее субъекта. Виновное лицо может возглавлять орган местного самоуправления.

2. Способ совершения преступления, в чем конкретно заключались неправомерные действия (бездействие) должностного лица, их форма, характер, содержание, действовал ли при этом субъект в пределах своих полномочий или превысил их.

Исследуя способ совершения указанных преступлений, следует исходить из того, что деятельность должностных лиц является весьма разносторонней. Далеко не всякое действие или бездействие совершается виновным в нарушение требований закона. Структура деятельности виновных включает в себя:

1) деятельность по реализации служебных полномочий, предоставленных субъекту в связи с занимаемой должностью (осуществляется в рамках установленных норм и правил и по своему характеру является законопослушной, однако ее исследование также необходимо для правильной оценки действий виновного лица);

2) деятельность, сопутствующая выполнению служебных обязанностей (может иметь непосредственное или опосредованное отношение к возложенным на виновное лицо полномочиям и также нередко носит правомерный характер);

3) деятельность, осуществляемая в нарушение служебных обязанностей, иначе говоря, собственно противоправная деятельность (невыполнение служебных полномочий, превышение пределов компетенции и т. д.);

4) деятельность, направленная на сокрытие последствий, обусловленных ненадлежащим выполнением служебных обязанностей (осуществляется после совершения преступления, причин-

но связана с противоправной деятельностью и нередко планируется субъектом еще на стадии подготовки преступления, если оно носило умышленный характер).

Несомненно, с криминалистической точки зрения важно исследовать все эти элементы, однако в первую очередь необходимо уделять внимание установлению деятельности, осуществляемой в нарушение служебных обязанностей.

Для преступлений, связанных с нарушением прав граждан в жилищно-коммунальной сфере, наиболее типична пассивная форма деятельности, характерная для халатности[52]. Виновное лицо может допускать небрежное отношение к порученному ему делу, безответственно относиться к своим обязанностям, не выполнять обязанности по учету материальных ценностей и контролю за их движением и т. д. В частности, это может проявляться в бездействии должностного лица, сущность которого заключается в небрежном отношении:

– к исполнению служебных обязанностей, должностных инструкций, решений органов власти, исполнительных органов организации, в которой работает субъект, и т. д., что может выражаться, например, в несвоевременном заключении или незаключении договоров, непроведении необходимых ремонтно-восстановительных работ и др. (наиболее типично для преступлений в жилищно-коммунальной сфере).

По уголовному делу, возбужденному по факту аварии 6 января 2003 г. в коллекторе котельной № 9 муниципального предприятия «Теплоэнерго» г. Валдая Новгородской области, установлено, что 8 февраля 2000 г. при проведении оперативного обследования комиссией эксплуатация водо-

[52] Анализ судебно-следственной практики показывает, что халатность является самым распространенным преступлением в данной области.

грейных котлов в связи с отработанными нормативными сроками была запрещена. После этого в течение двух лет даже не была проведена экспертиза на предмет установления возможности дальнейшей эксплуатации котлов. Мер по ремонту или замене оборудования администрация не принимала;

– к вверенному ему имуществу и оборудованию, повлекшем его уничтожение или порчу, а затем, как следствие, невозможность предоставления гражданам качественных услуг в жилищно-коммунальной сфере, и т. д.

При расследовании ряда преступлений в различных районах Республики Карелия было установлено, что остановка работ котельных могла бы быть предотвращена, однако из-за отсутствия аварийных источников питания это оказалось невозможным.

Здесь же следует упомянуть и низкую организацию контроля и учета расходования материальных ценностей (например, запасов топлива), приведшую к их хищению или недостаче.

В качестве примера пассивного поведения субъекта можно назвать непринятие мер по организации работы соответствующих служб, несвоевременное реагирование на обращения граждан и т. д.

Совершение анализируемых преступлений возможно и путем активных действий (одного или комплекса взаимосвязанных действий). К ним может относиться:

– издание неправомерных приказов и распоряжений (например, об ограничении подачи электроэнергии).

По уголовному делу, возбужденному в связи с размораживанием системы отопления, водоснабжения и канализации в п. Новая Вилга Прионежского района Республики Карелия, установлено, что, несмотря на предписание тепловой инспекции о неготовности котельных к эксплуатации и неоднократные сообщения руководителей предприятий жилищно-

коммунального хозяйства об этом, исполняющим обязанности главы района было принято решение о начале отопительного сезона;

– принуждение к совершению каких-либо действий (принуждение может носить определенный или неопределенный характер, однако вне зависимости от этого оно всегда направлено на достижение определенной цели). Например, принуждение подписать акт приемки выполненных ремонтных работ, увеличить объем ремонтных работ за счет снижения их качества и т. д.);

– совершение действий, выполнение которых возможно лишь при наличии определенных условий или обстоятельств, отсутствующих в данном случае (например, заключение договоров без соответствующего конкурса, если он предусмотрен действующим законодательством);

– составление и выдача документов, содержащих заведомо ложные сведения, или внесение таких сведений в различные книги учета (например, об отсутствии фактов обращения граждан с жалобами, о разрешении жалоб, о якобы проведенных проверках, ремонтно-восстановительных работах и пр.) и т. д.

Таким образом, в форме активных действий совершаются злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, служебный подлог.

Каждое из рассмотренных выше действий, как правило, оставляет следы, которые могут быть обнаружены прежде всего в различных документах (бухгалтерских, кадровых, банковских и т. д.). Исследование этих документов позволяет получить информацию:

– о сущности и характере допущенных нарушений, месте и времени совершения преступления, способе преступных действий;

– о месте нахождения иных источников информации о совершенном преступлении, например о круге лиц, осведомленных о совершенном преступлении, о причастности к нему определенных лиц и т. д.

3. Место и время совершения противоправных действий (бездействия).

Место посягательства имеет сложную структуру и включает в себя место осуществления деятельности субъекта, место наступления и сокрытия вредных последствий, иное место, так или иначе связанное с неправомерной деятельностью субъекта.

Достаточно часто местом преступления является организация, в которой совершено правонарушение, однако в отдельных случаях такого определения места явно недостаточно. Возникает необходимость установления конкретной точки пространства, в которой совершено правонарушение. Так, должно быть установлено, на каких именно объектах жилищно-коммунального хозяйства было прекращено теплоснабжение, какие именно котельные оказались не готовыми к отопительному сезону и т. д. Кроме того, в связи с исследованием места должны быть установлены наименование и место государственного органа в системе органов власти, наименование организации, ее организационно-правовая форма, сфера деятельности. Также устанавливают, как была организована работа в данной структуре, каким образом осуществлялось распределение функциональных обязанностей и полномочий, где и в какой форме они были закреплены, как был организован контроль за соблюдением законности в деятельности конкретных должностных лиц, в каких формах этот контроль осуществлялся.

Время преступного посягательства может оцениваться поразному в зависимости от вида посягательства и обстоятельств его совершения. В ряде случаев оно может рассматриваться как конкретная дата, причем ее необходимо устанавливать с точностью если не до минуты, то как минимум до часа. Например, должно быть установлено, в какое именно время была прекращена подача энергоресурсов на объект жилищно-коммунального хозяйства, в какой момент времени произошла авария и т. д. Точный момент совершения преступления важен как при активных действиях субъекта, так и при пассивных. При установлении факта незаключения договоров поставки энергоносителей, например, необходимо установить, что на конкретную дату договор заключен не был, хотя такая обязанность у должностного лица была в соответствии с действующим законодательством и он имел возможность заключить такой договор.

В отдельных случаях столь точное установление времени события невозможно, да и не требуется. Можно ограничиться временным периодом, интервалом, в котором состоялись преступные события. Например, при ненадлежащей организации ремонтно-восстановительных работ необходимо установить период, в течение которого эти работы должны были осуществляться, и когда они осуществлялись фактически.

При неоднократном неисполнении лицом возложенных на

него обязанностей следует предельно точно установить время каждого эпизода его преступной деятельности.

Кроме того, с учетом диспозиции правовых норм, регламентирующих наступление уголовной ответственности за преступления анализируемого вида, важно установить не только время совершения преступного деяния, но и время событий, предшествовавших, сопутствовавших и последовавших за ним. Таким образом, можно прийти к выводу, что время преступного посягательства по анализируемым делам включает время совершения конкретных действий (бездействия), выразившихся в нарушении служебных обязанностей; время развития события, обусловленного действиями вопреки интересам службы; время наступления вредных последствий.

4. Были ли неправомерные действия (бездействие) должностного лица связаны с использованием им своего служебного положения вопреки интересам службы, не совершал ли субъект незаконные действия с использованием своего служебного положения (авторитета, связей в государственных и иных органах и т. д.).

5. Какой вред был причинен в результате действий (бездействия) должностного лица, связан ли он с существенным нарушением прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства. Необходимо установить, какой вред был причинен, его характер (материальный, моральный, физический), в чем именно выразилось наступление вредных последствий, какие права и интересы были нарушены, кому они принадлежали (были предоставлены), было ли нарушение существенным.

6. Имелась ли причинная связь между действиями (бездействием) лица и наступившими вредными последствиями.

7. Форма вины должностного лица, при наличии умысла — мотив и цели преступления, были ли действия (бездействие) виновного лица совершены из корыстной или иной личной заинтересованности.

В частности, необходимо установить, в чем именно проявилась корыстная или иная личная заинтересованность субъекта, в каких действиях и в какой период времени она нашла свое выражение, какие цели при этом преследовались, в отноше-

нии какого имущества эти цели были реализованы (его наименование, стоимость, источник происхождения и пр.).

Для установления умысла в действиях виновного лица надлежит выяснить, было ли это лицо ознакомлено со своими обязанностями, сознавало ли, что превышает свои полномочия, не выполняет возложенные обязанности, предвидело ли наступление вредных последствий и как к этому относилось.

При совершении преступления по неосторожности необходимо проверить, имелась ли у должностного лица реальная возможность исполнить возложенные на него обязанности в полном объеме.

Устанавливая мотивы преступления, следует обращать внимание, каким было целеполагание виновного, чего он достиг в результате своей преступной деятельности (продвижение по службе, премирование и т. д.). Для проверки версий защиты обвиняемого, связанных с субъективной стороной преступления, необходимо исследовать особенности деятельности организации, наличие управленческих и организационно-хозяйственных недостатков, на которые обвиняемые часто ссылаются в свое оправдание. Так, обвиняемые могут ссылаться на отсутствие надлежащих складских помещений, финансирования, необеспеченность сырьем и материалами, необходимыми для подготовки к зимнему отопительному сезону, вынужденную эксплуатацию устаревшего и изношенного оборудования (тепловых сетей, котельных и т. п.), отсутствие взаимодействия различных структур и сложности при решении возникающих при этом проблем, трудности транспортировки грузов, обеспечения северного завоза и т. д. Исследование указанных обстоятельств позволит установить, имели ли они место в действительности и не пытается ли должностное лицо скрыть свои противоправные действия, ссылаясь на якобы объективные причины.

8. Характеристика личности должностного лица.

Необходимо установить персонографические сведения о субъекте (фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, место жительства и работы, трудовой стаж, состав семьи, материальное положение, социальное окружение и т. п.). Собирая данные, характеризующие субъекта как должностное лицо, надлежит выяснить характер его служебной деятельности, деловые

качества, имеющиеся у него взыскания и поощрения, наличие наград, почетных званий.

Существенное значение для исследования личности имеет также изучение отношения субъекта к возложенным на него обязанностям (халатно относился к обязанностям или, наоборот, стремился исполнять их добросовестно, создавал видимость деловой активности и т. п.). Необходимо исследовать отношение к работе в целом: приходил ли на работу в нетрезвом виде, допускал ли нарушения трудовой дисциплины, был ли замечен в нечестных поступках, злоупотреблениях, не носящих уголовно наказуемого характера, и т. п. С криминалистической точки зрения представляют интерес отношения должностного лица с подчиненными и начальством, а также с иными членами трудового коллектива организации, доверял ли он работникам организации, каким образом контролировал выполнение своих распоряжений. Немаловажно установить, существовали ли в коллективе конфликты, был ли причастен к ним обвиняемый, какую позицию занимал в связи с конфликтами.

Такие сведения можно получить из материалов личного дела, имеющегося в отделе кадров организации, и иных служебных документов. В этих же целях проводятся комплексы допросов свидетелей (сослуживцев должностного лица, его руководителей, подчиненных, иных лиц из круга общения).

Среди черт личности виновного следует отметить уровень его профессиональной подготовленности, образование, наличие или отсутствие опыта, готовность обращаться за помощью к коллегам по работе и в вышестоящие органы и организации. Как правило, эти лица имеют достаточное образование, у них существенно завышена самооценка, отмечаются самоуверенность, подчас беспечность. Они оправдывают свои правонарушения объективными и субъективными причинами и, как правило, не видят своей вины в содеянном. В качестве версий защиты они ссылаются на наличие объективных препятствий должному исполнению возложенных на них обязанностей, на отсутствие необходимых знаний и уровня подготовки, неопытность, низкую заработную плату. Могут заявлять о наличии обстоятельств, составляющих хозяйственную целесообразность, об отсутствии необходимого финансирования, о невозможности решения возникающих проблем законным путем, стремлении решить социально позитивные вопросы любой ценой, пусть и про-

тивоправным путем. Также типичной является ссылка на неблагоприятные погодные условия и стихийные бедствия, которые якобы повлекли за собой наступление вредных последствий и которые было невозможно предусмотреть и предотвратить.

Так, при расследовании уголовного дела, возбужденного по факту размораживания внутренних систем теплоснабжения жилых домов в г. Тихвине Ленинградской области, проверялась версия о прекращении теплоснабжения вследствие дефицита холодной воды, возникшего из-за перемерзания водопровода, питающего котельную, однако своего подтверждения в ходе проверки данная версия не нашла.

Личность субъекта необходимо исследовать не только с деловых позиций, но и как члена определенной социальной группы. Необходимо обращать внимание на поведение обвиняемого в быту, круг его общения, интересы, занятия вне служебного времени и т. д.

Нельзя забывать и о иных свойствах личности виновного, его мировоззрении, поведенческих актах. Их исследование позволит установить форму вины лица, будет способствовать определению его роли в совершении преступления, установлению психологического контакта, выбору тактики производства следственных действий с его участием, а в конченом счете обеспечит вынесение справедливого приговора.

Подводя итог, перечислим те обстоятельства, которые должны быть установлены в связи с характеристикой должностного лица:

а) какую должность занимал, в какой период времени;

б) какие обязанности должен был выполнять в связи с занимаемой должностью, где они обозначены (в уставе, иных учредительных документах, в договоре, в должностной инструкции, различных приказах, типовых инструкциях и т. д.), был ли с ними ознакомлен, когда;

в) какие обязанности выполнял фактически;

г) кто должен был выполнять обязанности, фактически исполняемые виновным;

д) как характеризуется занимаемая субъектом должность, не является ли она государственной должностью Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, не является ли виновный главой органа местного самоуправления;

е) на каком основании занимал должность и исполнял ука-

занные обязанности;

ж) с какими качествами личности связано совершение преступления;

з) какие версии выдвигает виновный в свое оправдание;

и) как оценивает обвиняемый свою деятельность, не связаны ли выдвигаемые им версии защиты со стремлением скрыть более тяжкие преступления;

к) имел ли обвиняемый возможность своими или привлеченными (какими именно) силами обеспечить исполнение возложенных на него обязанностей и предотвратить наступление вредных последствий; если требовалось обращение к иным лицам, была ли предпринята попытка такого обращения, к кому именно, когда;

л) в чью пользу были обращены результаты совершенного преступления: в пользу должностного лица, иных лиц, организации и т. д.; усматривается ли в действия должностного лица корыстная или иная личная заинтересованность.

9. Обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности обвиняемого должностного лица.

К наиболее типичным обстоятельствам, смягчающим ответственность и наказание по делам анализируемого вида, следует отнести:

а) предотвращение виновным вредных последствий (или реальная попытка предотвращения, не удавшаяся по объективным обстоятельствам);

б) добровольное возмещение материального ущерба и морального вреда, иные действия, направленные на заглаживание вреда, причиненного преступлением;

в) совершение преступления под влиянием принуждения или в силу материальной, служебной или иной зависимости;

г) совершение преступления впервые вследствие случайного стечения обстоятельств (для этого исследуется, является ли это преступление случайным фактом или закономерным явлением в поведении лица, одним из многих в цепи аналогичных по своей природе и характеру действий или бездействия);

д) явка с повинной, активное способствование раскрытию преступления, изобличению соучастников преступления и розыску имущества, добытого в результате преступления, чистосердечное (в том числе деятельное) раскаяние и т. д.

Отягчает ответственность обвиняемого по анализируемым делам чаще всего такое обстоятельство, как наступление тяжких

последствий.

Важную роль в исследовании данного рода обстоятельств играет изучение поведения лица после выявления совершенного им преступления. Особое внимание следует уделять поведению субъекта после возбуждения дела и занимаемой им позиции (использует ли противоправные методы осуществления противодействия расследованию, является ли по вызовам, насколько достоверны его показания и т. д.).

10. Не связаны ли должностные злоупотребления с хищениями и иными преступлениями в сфере экономики (хищениями путем присвоения или растраты, лжепредпринимательством, взяточничеством и т. д.).

11. Обстоятельства, способствовавшие совершению преступления.

Среди типичных обстоятельств следует назвать:

а) нарушение принципов подбора, расстановки и воспитания кадров — прием на работу лиц, не способных справиться с возложенными обязанностями, не внушающих доверия и т. д.;

б) пренебрежение со стороны отдельных должностных лиц требованиями закона, нарушение существующего правопорядка при решении служебных задач;

в) отсутствие контроля или ненадлежащий контроль за соблюдением правил, регулирующих деятельность организации и ее должностных лиц;

г) неупорядоченность в работе отдельных звеньев аппарата, выражающаяся в нечеткой ведомственной регламентации прав и обязанностей должностных лиц, приводящая к бездеятельности или злоупотреблениям;

д) низкий уровень организации контроля за деятельностью руководителей организации;

е) нарушение учетной дисциплины, формальное реагирование на выявляемые нарушения и т. д.

Для выяснения данных обстоятельств необходимо исследовать деятельность организации, в которой работал виновный и где было совершено преступление, условия работы должностного лица, особенности организации технологического процесса, документооборота, степень правовой урегулированности данной сферы экономики. Исследование указанных обстоятельств будет способствовать изучению обстановки, в которой совершено

преступление, и позволит установить форму вины должностного лица, степень его ответственности, сущность произошедшего события.

6.2. Решение вопроса о возбуждении уголовного дела

Поводом к возбуждению уголовных дел данной категории чаще всего являются:

– материалы прокурорских проверок, проведенных по заявлениям или жалобам граждан, представителей юридических лиц или запросу депутатов органов власти (на местном и федеральном уровне);

– заявления и письма граждан, в которых приводятся факты нарушения их прав в жилищно-коммунальной сфере (отсутствие отопления, водоснабжения, длительное неустранение протечек, неисправностей и т. д.);

– материалы ревизий, ведомственных проверок и обследований, проверок, проводимых финансовыми, налоговыми и иными контролирующими органами;

– сообщения СМИ о попытках граждан решить свои проблемы в государственных органах, об имевших место фактах отключения энергоснабжения, о фактах хищения чужого имущества, выявленных в ходе журналистских расследований, и т. д.;

– заявления коммерческих или иных организаций (чаще всего вывод основывается на материалах проверок, проведенных контролирующими органами, и на материалах ревизий или аудиторских проверок, однако следует подчеркнуть, что данный источник информации встречается достаточно редко);

– материалы органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Признаки преступления могут быть обнаружены непосредственно органом дознания, следователем или прокурором в ходе расследования других преступлений, однако для преступлений рассматриваемой группы такая ситуация не характерна.

Как правило, из первичных материалов о нарушении прав граждан в жилищно-коммунальной сфере признаки преступления прямо не усматриваются, в связи с чем решение вопроса о возбуждении дела может вызвать определенные трудности. При недостаточности имеющихся данных необходима предварительная (так называемая доследственная) проверка, цель которой — получение данных, свидетельствующих о наличии или отсутствии признаков преступления.

Среди криминалистических признаков преступлений анализируемого вида можно назвать следующие:

– наличие в заявлении или сообщении конкретных данных о нарушении прав граждан в жилищно-коммунальной сфере;

– рост претензий к качеству жилищно-коммунальных услуг;

– сведения об аварии, имевшей место на объекте жилищно-коммунального хозяйства и повлекшей причинение значительного ущерба;

– существенное нарушение процедуры предоставления услуг в жилищно-коммунальной сфере, которое привело к недопоставке или полному отсутствию поставки этих услуг;

– расходование средств, выделяемых для оказания услуг, на иные цели (представительские расходы, командировки, в том числе зарубежные, иные хозяйственные расходы и т. д.);

– оказание услуг по явно завышенным ценам;

– заключение договоров поставки топлива и иных гражданско-правовых договоров с организациями, зарегистрированными на «подставных» лиц;

– перечисление денежных средств за якобы выполненные работы в адрес подобных организаций;

– отсутствие в договорах указания на конкретные объекты и виды выполняемых работ;

– использование для выполнения ремонтных и иных работ привлеченных работников без оформления соответствующих договоров;

– завышение данных об объеме выполненных работ в актах приемки работ;

– искажение описания работ в актах приемки или журналах учета выполненной работы;

– сведения о повторном использовании материалов и списанного оборудования и т. д.

На момент возбуждения уголовного дела в материалах проверки должны содержаться сведения:

– о характере существенного вреда и обстоятельствах его причинения (иногда это сведения о неоднократности правонарушения, систематических действиях виновных, нарушающих права граждан в жилищно-коммунальной сфере);

– о служебных действиях (бездействии) должностного лица, повлекших причинение вреда;

– об отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу.

На первоначальном этапе расследования по делам анализируемой категории следует выдвигать версии:

1) о сущности произошедшего события и отдельных его элементах (о конкретных фактах незаконных действий (бездействия) должностного лица, о способе совершения и сокрытия преступления; о характере и размере ущерба, о причинной связи между действиями (бездействием) должностного лица и наступившими последствиями и т. д.). Важно выдвигать версии о том, что событие явилось следствием объективных (отсутствие финансирования из бюджета соответствующего уровня, перебои в поставке энергоресурсов и материалов, стихийное бедствие и пр.) или субъективных причин (недостаточность опыта должностного лица, допущение им ошибки и т. д.). Впоследствии эти версии могут не подтвердиться, но названные факторы могут рассматриваться в качестве обстоятельств, способствовавших совершению преступления;

2) о роли отдельных должностных лиц в совершенном преступлении;

3) о форме вины и мотивах, которыми руководствовались должностные лица;

4) о возможной связи субъектов должностного преступления с преступными действиями других лиц (расхитителями, взяточниками и т. д.).

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Гражданско-правовые аспекты функционирования жилищно-коммунального хозяйства *3*

1.1. Проблемы квалификации гражданских правоотношений в жилищно-коммунальной сфере ..... —

1.2. Право граждан на информацию о товарах, работах и услугах в жилищно-коммунальной сфере *6*

1.3. Право граждан на заключение договоров о предоставлении товаров, услуг, выполнении работ в жилищно-коммунальной сфере *8*

1.4. Право граждан на качественные товары, работы и услуги в жилищно-коммунальной сфере *9*

1.5. Право граждан на своевременное получение товаров, работ, услуг от организаций системы жилищно-коммунального хозяйства *12*

1.6. Проблема незаконного ограничения или прекращения поставок потребителям тепловой и электрической энергии и газа *13*

1.7. Субъекты, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги *18*

1.8. Субъекты, заключающие договоры на получение жилищно-коммунальных услуг в качестве потребителей *21*

Раздел 2. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства в жилищно-коммунальной сфере *23*

Раздел 3. Гражданско-процессуальные аспекты защиты прокурором конституционных прав граждан в жилищно-коммунальной сфере *52*

Раздел 4. Административно-правовые аспекты защиты прокурором конституционных прав граждан в жилищно-коммунальной сфере *61*

Раздел 5. Уголовно-правовые аспекты защиты прокурором конституционных прав граждан в жилищно-коммунальной сфере *76*

Раздел 6. Расследование преступлений, связанных с нарушением прав граждан в жилищно-коммунальной сфере *86*

6.1. Обстоятельства, подлежащие исследованию и доказыванию по делам о преступлениях, совершаемых в сфере ЖКХ ..... —

6.2. Решение вопроса о возбуждении уголовного дела *98*

ДЛЯ ЗАМЕТОК

*Серия «**В ПОМОЩЬ ПРОКУРОРУ И СЛЕДОВАТЕЛЮ**»*

НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Учебно-практическое издание

Издание второе, переработанное

Редактор *Н. Я. Елкина*

Компьютерная правка и верстка
Н. В. Федорченко

Подписано к печати 24.11.2006 г. Бум. тип. № 1.
Гарнитура "Times New Roman Cyr". Ризография. Печ. л. 6,5.
Уч.-изд. л. 6,5. Тираж 500 (1-й завод 1—) экз. Заказ 1811.
Свободная цена.

Редакционно-издательский отдел
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44

Отпечатано с оригинал-макета в печатно-множительной лаборатории
Санкт-Петербургского юридического института
Генеральной прокуратуры РФ