

ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

*Работа представлена кафедрой гражданско-правовых дисциплин
Санкт-Петербургского института правоведения и предпринимательства.
Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. В. Поснов*

В статье рассмотрены формы, способы и особенности защиты прав потребителей в жилищной сфере. Выделяются четыре формы защиты прав: судебная, административная, общественная и самозащита. Обосновывается необходимость изъятия самозащиты как способа защиты из ст. 12 ГК РФ. Защита прав потребителей принимается в широком смысле как охрана, высказывается мысль о соответствующем изменении и законодательства. Наибольший интерес представляют проблемы защиты прав в жилищно-коммунальной сфере, недостаточно изученные в научной литературе.

Ключевые слова: потребитель, права потребителя, защита прав, жилищно-коммунальная сфера, особенности защиты.

Forms, means and features of consumer protection in the housing sphere are considered in the article. The four forms of rights' protection are distinguished: judicial, administrative, social and self-protection. Protection of consumers is regarded in the wide sense as security. The idea of corresponding law revision is proposed. Special attention is paid to the problems of rights' protection in the housing sphere, which are insufficiently studied in scientific literature.

Key words: consumer, consumer right, protection of rights, housing sphere, features of protection.

Потребитель жилищно-коммунальных услуг в правовом государстве должен иметь право на охрану своих гражданских прав, под которой следует понимать совокупность различных мер, позволяющих реализовать как закрепленные законодательством права, так и право на защиту данных прав. Это должно обеспечиваться широким комплексом мер, не только устраниющих нарушения гражданских прав, но и «кара-

тельных» (вложение юридической ответственности) а также мер превентивных (установление определенных условий договора, правил выполнения работ и оказания услуг, предупреждающих дискриминацию потребителя).

Меры юридической ответственности, установленные законодательством (в первую очередь уголовным, гражданским и административным), дают возможность

с высокой долей эффективности защищать права потребителя услуг и работ в жилищно-коммунальной сфере.

Рассмотрим понятие «защита». В словаре С. И. Ожегова одно из определений звучат так: «защитить – 1) охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности; 2) предохранить, обезопасить от чего-нибудь» [11, с. 225]. Одна из ведущих специалистов России в жилищном праве Л. Ю. Груцына считает, что «это деятельность, возникающая в случае наличия конкретного (совершенного) правонарушения, либо устранение такого состояния, которое реально приведет к наступлению негативных последствий, а также направленная на восстановление нарушенного права» [5, с. 49–54]. С этим трудно не согласиться. А вот со следующим тезисом: «Когда возникает необходимость защиты, как правило, уже присутствует правонарушитель и лицо, чье право ограничено виновным действием» [5, с. 49–54] – можно и спорить. Защита должна в обязательном порядке носить и превентивный характер. Заслуживает внимания в этом плане предложение М. В. Маматова о замене в законе «О защите прав потребителей» понятия защиты понятием охрана. Он рассматривает охрану как систему мер, обеспечивающую удовлетворение потребительских прав, а защиту – как комплекс средств, применяемых при нарушении этих прав [8, с. 11]. Сам механизм защиты прав потребителя жилищно-коммунальных услуг состоит из четырех элементов: субъектов и объектов защиты, правовых норм (оснований защиты) и процессуальных действий (форм и способов защиты).

Обращаясь к проблеме защиты гражданских прав, в том числе и потребителя, мы сталкиваемся в юридической литературе с такими понятиями, как формы, способы, средства, меры, порядок защиты. Рассмотрим их содержание, а также в каких взаимосвязях они находятся между собой.

Формы защиты. Законодательство не дает определения данного понятия, в со-

временной же отечественной юридической литературе существуют различные подходы к определению форм защиты гражданских прав.

В. П. Грибанов выделяет следующие формы: а) исковую форму защиты права; б) защиту гражданских прав в порядке особого производства в суде; в) административный порядок защиты гражданских прав и г) специфическую общественно-правовую форму защиты права [4, с. 110]. М. И. Брагинский – судебную защиту гражданских прав и защиту гражданских прав в административном порядке, выбрав в качестве критерия порядок осуществления защиты права [3, с. 67].

Можно согласиться с позицией Б. М. Гонгало, Т. И. Илларионовой и В. А. Плетнева, выделяющих три группы способов защиты, применяемые: судом; органами государственной власти и местного самоуправления; непосредственно управомоченными лицами, чьи права нарушены [2, с. 54].

Но сейчас общепризнанным в большинстве своем признается подход, в котором выделяют юрисдикционную (и в ее рамках общий, т. е. административный, порядок) и неюрисдикционную (самозащита) формы защиты [14, с. 282]. Под юрисдикционной формой защиты А. П. Сергеев понимает «деятельность уполномоченных государственных органов по защите нарушенных или оспариваемых субъективных прав». А «неюрисдикционная форма защиты охватывает собой действия граждан и организаций по защите гражданских прав и охраняемых законом интересов, которые совершаются ими самостоятельно, без обращения за помощью к государственным или иным компетентным органам» [14, с. 283]. С таких позиций можно отличать формы защиты права от способа (порядка) ее осуществления.

В зависимости от субъекта, осуществляющего защиту гражданских прав, в том числе и потребителя, можно говорить о двух формах защиты: самостоятельно гражданином и опосредовано через какие-то

органы – государственные (судебные и административные) и общественные (различные институты гражданского общества, и в первую очередь общества защиты прав потребителей). Таким образом, речь идет о четырех формах защиты прав: судебной, административной, общественной и самозащите.

Для защиты прав потребителя ЖКУ имеют значение все формы защиты, и трудно выделить ту, которой можно было бы отдать безоговорочное предпочтение. Выбор формы и способа защиты во многом зависит от конкретной ситуации. Пока наши граждане по старинке предпочитают защищать свои права через административные органы, что, на наш взгляд, не способствует быстрому и эффективному решению возникших проблем. Постепенно растет количество обращений и в судебные органы. Но с ростом правосознания граждан, повышением их общей правовой культуры, а также с полной реализацией требований законодательства о просвещении потребителей возрастет роль самозащиты. Интересна мысль Л. П. Морозова о том, что самозащита «...необходима для того, чтобы выбрать правильную тактику в самом начале конфликта (споря) и собирать доказательства о факте нарушения прав...» [9, с. 11]. То есть с нее начинается всегда путь к защите своих прав независимо от выбранной в дальнейшем формы – судебной или административной, а возможно, и завершенной через общественные органы или самостоятельно.

Способы защиты. Статья 12 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) предусматривает одиннадцать конкретных способов защиты гражданских прав: 1) признание права; 2) восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; 3) признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; 4) признания недействительным акта

государственного органа или органа местного самоуправления; 5) самозащиты права; 6) присуждения к исполнению обязанности в натуре; 7) возмещения убытков; 8) взыскания неустойки; 9) компенсации морального вреда; 10) прекращения или изменения правоотношения; 11) неприменения судом акта государственного органа местного самоуправления, противоречащего закону; 12) иными способами, предусмотренными законом [1, ст. 12]. Таким образом, указанный перечень не является закрытым.

Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ) в ст. 11, говоря о защите жилищных прав граждан [6, ст. 11], повторяет указанные выше п. 1, 2, 3, 10, 11, 12, но несколько в иной редакции.

По сравнению с Основами гражданского законодательства Союза ССР от 31 мая 1991 г. перечень способов защиты в ГК РФ значительно расширился, хотя новшества было всего два: впервые на законодательном уровне закреплены самозащита гражданских прав и возмещение морального вреда. Введение новых способов защиты и более полная детализация старых были обусловлены изменением в государственной идеологии, делающей акцент на права, свободы и интересы отдельного человека.

С принятие в 1992 г. закона «О защите прав потребителей» (далее – Закон) возникла необходимость в совершенствовании гражданско-правового механизма защиты прав потребителей во всех сферах, в том числе и в жилищно-коммунальной. Действовавший ГК РСФСР давал возможность обратиться в суд в случае нарушения его прав со стороны недобросовестного исполнителя услуг. Однако не существовало в достаточном объеме механизмов защиты прав потребителей, а предусмотренный еще старым советским гражданским законодательством порядок был слишком громоздок, а следовательно, и неэффективен. В принятом Законе раскрыты такие способы защиты прав потребителей, как компенсация морального вреда (ст. 15); возмещение поне-

сенного ущерба (ст. 12–14); компенсации (в том числе и неустойка) при обнаружении недостатков (ст. 29–31) или сроков выполнения работ и услуг (ст. 28); признание недействительными условий договора, ущемляющего права потребителя (ст. 16) [7, с. 14–18; 28–32].

Сейчас потребители жилищно-коммунальных услуг имеют реальную возможность отстоять свои права как в судебном, так и во внесудебном порядке. У каждого есть право самостоятельно выбирать как форму, так и конкретный способ защиты, основываясь только на своем внутреннем убеждении эффективности и правильности выбора. В сфере жилищно-коммунальных услуг используются следующие гражданско-правовые способы защиты: присуждение к исполнению обязанности в натуре, возмещение убытков, взыскание неустойки, взыскания штрафа, возмещение морального вреда, изменение или прекращение правоотношения. Иногда эти способы защиты (некоторые авторы называют их средствами) относят и к правам потребителей [16, с. 17]. По мнению автора, следует четко отделять права потребителя от форм и способов их защиты. Особенность способов защиты прав потребителей заключается в том, что в каждой конкретной ситуации они могут применяться по отдельности или в совокупности.

Представляется ошибочным отнесение самозащиты к способам защиты гражданских прав. Ряд авторов [14, с. 285] весьма аргументированно подтверждают именно эту точку зрения. Можно добавить к этому и внутреннюю нелогичность построения положения о самозащите в ГК РФ. Вначале ст. 12 относит самозащиту права к способам защиты, а в ст. 14 говорится о существовании неких способов самозащиты, которые должны быть соразмерны нарушению. Самозащита – это форма защиты, неюрисдикционный порядок защиты гражданских прав. Патриарх российской цивилистики Д. И. Мейер еще полтора века назадставил в один ряд судебный, административный

порядок защиты и самозащиту. Он утверждал, что «органы власти государственной – судебной и исполнительной – призваны оказывать защиту пострадавшему от правонарушения. Только по исключению, когда помочь со стороны государства может явиться слишком поздно, допускается защита права самим его обладателем. Соответственно этому говорят о *самозащите* и о *судебной защите прав*» [10, с. 264]. Думается, что следовало прислушаться нашим законодателям к тем, кто считает целесообразным исключить самозащиту из ст. 12 ГК РФ.

Особенности защиты. Словарь Д. Н. Ушакова дает такое определение особенности: «Характерное свойство, отличающее от других, остальных» [15, с. 617]. Какие же свойства характерны именно для защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг?

1. Характер взаимоотношений в жилищно-коммунальном хозяйстве таков, что потребитель очень часто не знает, а кто же является исполнителем тех или иных услуг. Поэтому направляют свои жалобы не по адресу, а стало быть, и эффективность от них очень низка. Исполнитель жилищно-коммунальных услуг в соответствии с нормами жилищного законодательства всегда один, за исключением непосредственного способа управления многоквартирного дома [6, ст. 161; 13 ст. 3]. Это либо товарищество собственников жилья (жилищно-строительные и жилищные кооперативы), либо управляющая организация, избранная на собрании собственников жилья или победившая на открытом конкурсе. И жилец должен в первую очередь предъявлять претензии именно ему при неудовлетворительном оказании услуг, хотя непосредственно может выполнять работы и другая специализированная организация (обслуживание лифтов, диспетчерской связи, вывоз бытовых отходов, предоставление коммунальных услуг). Этого-то часто и не происходит.

Парадоксальность ситуации заключается еще и в том, что зачастую и сами исполнители

нители не осознают своей роли. Уровень правовой культуры даже руководителей организаций настолько низок, что они путаются в самых простых понятиях. Так, в Санкт-Петербурге долгое время ряд организаций, обслуживающих жилье, причисляли к управляющим компаниям (жилкомсервисы районов и некоторые другие), хотя они, по сути, не были таковыми. Управляющая организация должна соответствовать двум обязательным требованиям: а) быть избрана собственниками жилья или получить это право по итогам открытого конкурса [6, ст. 161]; б) быть обязательно исполнителем коммунальных услуг [13, ст. 3]. У нас же исполнителем коммунальных услуг были госучреждения районов «Жилищное агентство», а победителями конкурса обслуживающие организации. Так в течение двух лет нарушалось жилищное законодательство РФ. Только сейчас делаются попытки привести все к норме.

2. Низкая квалификация специалистов, неповоротливость руководителей обслуживающих организаций в условиях новых экономических реалий приводят к тому, что большой объем ремонтных работ в этой сфере выполняется «теневым способом», случайными людьми и «фирмами-однодневками». Работы не оформляются соответствующим образом (договоры, сметы, акты выполненных работ, кассовые и товарные чеки на материалы), а это приводит к тому, что в аварийных ситуациях некому предъявить претензии и потребитель остается наедине с собой.

3. Отсутствие добротных, отвечающих современным требованиям паспортов квартир приводит к тому, что в условиях повышения требований к комфортности жилья очень многие работы можно квалифицировать как несанкционированное переоборудование и перепланировку.

4. Потребители ЖКУ отстранены от участия в приемке выполненных работ. А стало быть, и не могут влиять на своевременность и качество их выполнения.

5. Полная неэффективность обращения с жалобами в административные органы. Власть, причастная в той или иной мере к организации, контролю и надзору за выполнением ЖКУ, не заинтересована в принятии эффективных решений, ибо сама несет ответственность за создавшееся положение.

6. Судебные, административные решения, принятые в пользу потребителя, очень часто не приводят к прекращению нарушения его прав. Кризисное состояние жилищно-коммунальной сферы постоянно воспроизводит эти нарушения.

7. Государство – главный виновник кризиса ЖКХ и массового, постоянного нарушения прав потребителей в этой сфере. Оно, несмотря на все декларации, не хочет демонополизировать эту отрасль. По-прежнему основную часть компаний составляют государственные, хотя и в обличии ОАО. Неэффективность управления приводит к массовым взаимным задолженностям, низкому сбору платежей с населения, а в итоге к не качественному проведению работ и оказанию услуг.

8. Серьезные пробелы в нормативно-правовой базе. Достаточно это подтвердить одним примером: когда в ГК РФ разные по содержанию понятия были объединены одним термином «общее имущество много квартирного дома». В ст. 289 под ним понимается именно имущество долевой собственности всего дома, *принадлежащее двум или нескольким собственникам* (главный акцент на этом). Но ст. 676 подразумевает под общим имуществом лишь имущество общего пользования, находящееся за пределами квартиры, а также оборудование внутри нее, но обслуживающее более одной квартиры. В последней статье как бы опускается вопрос о собственниках: действительно, ведь весь дом может находиться в собственности государства или частного лица (физического или юридического). Но в этом-то и заключается ошибка: имущество согласно ст. 244 ГК РФ может быть общим, только если принадлежит двум или не-

скольким лицам. Этот юридический казус, заложенный ст. 676, переходит из одного нормативно-правового акта в другой, и есть также в ст. 154 Жилищного кодекса РФ. Но не может быть в домах, полностью относящихся к государственному и муниципальному фонду (социальное, специализированное жилье), общего имущества многоквартирного дома. А если следовать этой логике, то и не должны в таком случае жильцы этих домов платить за содержание и текущий ремонт жилого помещения.

9. Принимая правильные, нужные потребителю ЖКУ законы, государство не заботится потом о их полной реализации. Обращаясь ко второму компоненту обеспечения прав потребителей на просвещение [7, с. 14], можно сказать, что вопрос о системе информации потребителей об их правах и действиях по защите этих прав до сих пор даже не ставится. Анализ нормативно-правовых актов Российской Федерации,

Санкт-Петербурга и Ленинградской области позволяют сделать столь неутешительный вывод.

10. Представляется, что существует недооценка такой формы защиты, как самозащита, причем как потребителями ЖКУ, так и представителями научного сообщества. Так, в одной из диссертаций отмечается: «...следует подчеркнуть, что чаще всего применяется юрисдикционная форма защиты права, представляющая более широкий инструментарий для достижения цели потребителем, чьи права нарушены» [12, с. 173]. Мы уже приводили аргументы о неэффективности административной формы защиты. Судебная защита лишена этих недостатков, но у нее есть свои: она требует больших затрат времени и поэтому, на наш взгляд, нецелесообразна при разрешении незначительных нарушений, а тем более при пресечении возможных нарушений прав потребителя ЖКУ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации // СЗ РФ от 5 декабря 1994 г. № 32. Ст. 3301.
2. Гражданское право: Учебник для вузов. Ч. I / Под редакцией Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгало, В. А. Плетнева. М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998.
3. Горбачев Л. Н. Гражданское право: Учеб. пособие для студентов высших учебных заведений. М.: Академический проект: Фонд «Мир», 2005.
4. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2001.
5. Груцына Л. Ю. Жилищное право России: Учебник / Под ред. Н. М. Коршунова. М.: Эксмо, 2005.
6. Жилищный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ от 3 января 2005 г. № 1 (часть I). Ст. 14 (с изменениями СЗ РФ от 22 октября 2007 г. № 43, ст. 5084).
7. Закон о защите прав потребителей: Официальный текст, действующая редакция. М.: Экзамен, 2006.
8. Маматов М. В. Проблемы прокурорского надзора за соблюдением законодательства о правах потребителя: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
9. Морозов Л. П. Правовые и организационные основы использования специальных знаний при разрешении споров о защите прав потребителей: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
10. Мейер Д. И. Русское гражданское право: В 2 ч. Ч. I. По испр. и доп. 8-му изд., 1902. М.: Статут, 1997.
11. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1999.
12. Полазкова С. И. Правовая защита прав военнослужащих как потребителей товаров (работ, услуг) в жилищно-коммунальной сфере: Дис. на соис. учен. степени канд. юрид. наук. М., 2003.
13. Правила предоставления коммунальных услуг гражданам: Постановление Правительства РФ № 307 от 23.05.2006.
14. Сергеев А. П. Защита гражданских прав // Гражданское право: Учебник. Ч. 1 / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 1998.
15. Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альфа-Принт, 2005.
16. Шашкова Л. А. Права потребителей и их защита в Российской Федерации гражданско-правовыми средствами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004.