

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА**
**CERTAIN ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF THE HOUSING
AND COMMUNAL SERVICES**

Куш О.Є.,

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри публічного права
Полтавського юридичного інституту
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

У статті визначається житлово-комунальне господарство з точки зору його складових елементів, оскільки це впливає на обсяги правового регулювання цієї галузі. Аналізується Закон України «Про житлово-комунальні послуги» з позиції його відповідності іншим законам та фактичному стану справ, наводяться пропозиції щодо його вдосконалення.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, правове регулювання, житлово-комунальні послуги.

В статье определяется жилищно-коммунальное хозяйство с точки зрения его составляющих элементов, поскольку от этого зависят объемы правового регулирования этой отрасли. Анализируется Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» с позиции его соответствия другим законам и фактическому состоянию дел, приводятся предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, правовое регулирование, жилищно-коммунальные услуги.

This article determined by the housing and communal services in terms of its constituent elements, since these affect amount of the legal regulation of the sector. The law of Ukraine "On Housing and Communal Services" is analyzed in terms of its compliance with other laws and the actual state of affairs, provides suggestions to improve it.

Key words: housing and communal services, regulation, housing and utilities.

Постановка проблеми. Сьогоднішні зміни в економічних та політичних відносинах в Україні обумовили необхідність відпрацювання нових підходів до вирішення житлових проблем громадян, оскільки право на житло – одне з найбільш важливих соціально-економічних прав громадян. Останнім часом все частіше представники державних органів влади та органів місцевого самоврядування, дослідники звертають увагу на особливості розвитку житлово-комунального господарства в Україні, його вплив на різні державні процеси. Як правило, така увага зводиться, насамперед, до вивчення правових основ функціонування житлово-комунального господарства, специфіки правового регулювання галузі.

Стан дослідження. Різні аспекти правового регулювання житлово-комунального господарства були предметом досліджень багатьох учених, серед них Д.А. Джабраїлов, І.В. Жилінкова, С.В. Корнійчук, О.М. Буханевич та ін. Однак результати наукової роботи згаданих учених стосувались окремих питань правового регулювання: ефективного використання податкового інструментарію, аналізу Загальнодержавної програми реформування й розвитку житлово-комунального господарства тощо. При цьому майже без уваги залишилися недоліки нормативно-правового регулювання галузі в цілому. Це, у свою чергу, свідчить про актуальність проведення такого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Зазвичай розуміння поняття «правове регулювання» в літературі є досить неоднозначним, незважаючи на різні підходи до його визначення. Так, в українській енциклопедичній літературі під правовим регулюванням розуміють різновид соціального регулювання, один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави [1, с. 692].

Подібним чином правове регулювання визначається й в монографічній літературі та підручниках. Так, П.М. Рабінович розуміє правове регулювання як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владно-регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення охорони і розвитку [2, с. 165]. А.Ф. Черданцев визначає правове регулювання як впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо) [3, с. 342].

Таким чином, в юридичній літературі сформувалося майже єдине розуміння правового регулювання як

сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах усього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку [4, с. 19-20].

Правове регулювання передбачає впорядкування, юридичне закріплення та охорону суспільних відносин шляхом застосування правових засобів. Сферою правового регулювання є ті суспільні відносини (економічні, політичні, культурні, національні, релігійні та інші), які потребують правового впливу. Ці відносини складають предмет правового регулювання, є вольовими, об'єктивно потребують впливу з боку держави та мають чітко визначений зміст. Проте сьогодення вимагає вивчення та формування пріоритетних напрямів правового регулювання [5, с. 298]. Таким чином, можна констатувати, що правове регулювання у сфері житлово-комунального господарства (далі ЖКГ) посідає одне з головних місць серед таких напрямів.

У літературі житлово-комунальне господарство визначається по-різному; відрізняються й складові, що включає ця галузь. Відповідно, різняться й обсяги правового регулювання.

За функціональним критерієм структуру ЖКГ можна представити як сукупність певних підгалузей. Існує декілька поглядів на таку структуру ЖКГ, до складу якої включають від двох до одинадцяти підгалузей. Так, В.Е. Рохчин та В.С. Чекалин включають в ЖКГ житлове господарство та комунальні підприємства [6, с. 137]. У свою чергу Т.М. Строкань виділяє в її структурі одинадцять підгалузей, які функціонально об'єднують у дві підгрупи: внутрішньодомові послуги (водопровідне господарство, каналізаційне господарство, теплове господарство, газове господарство, ремонтно-будівельні організації) та загальноміські послуги (міськектротранспорт, дорожнє господарство, зовнішнє освітлення, зелене господарство, санітарне обслуговування територій, готельне господарство, ритуальне обслуговування) [7, с. 122-128].

Проте більшість науковців не поділяють такі погляди на структуру ЖКГ.

Так, аналіз низки російських та українських джерел дозволяє виділити чотири підгалузі в складі житлово-комунального господарства: житлове господарство; комунальне господарство; благоустрій (дорожнє господарство, зелене господарство, вуличне освітлення, сані-

тарна очистка територій та ін.); побутове обслуговування (лазні, пральні, ритуальне обслуговування та ін.).

До житлово-комунального господарства також слід віднести суб'єктів адміністративно-правового регулювання житлово-комунального господарства, а також органи контролю в цій сфері.

Таким чином, нормативно-правове регулювання у сфері ЖКГ охоплює велике коло суспільних відносин, які регламентуються дуже значною кількістю нормативно-правових актів.

Окреме місце в цій системі займають Конституція України, загальнодержавні Концепції та Програми розвитку та функціонування ЖКГ. Це обумовлюється тим, що вони містять загальне бачення державою перспектив розвитку галузі ЖКГ.

Основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки регулюються Законом України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року [8].

Під житлово-комунальними послугами тут розуміється результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Також Законом встановлюються повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері ЖКГ. Окремо регулюється питання класифікації житлово-комунальних послуг, порядку їх надання, укладення договорів, тарифоутворення та оплати таких послуг. В окремий розділ винесено права та обов'язки споживачів, виконавців та виробників зазначених послуг.

В цілому вищезазначений Закон досить ретельно регулює найбільш загальні питання, пов'язані з наданням та споживанням житлово-комунальних послуг. Проте, на наш погляд, закон має й певні недоліки. Так, деякі з його положень мають досить суперечливий зміст, окремі положення виконуються не в повному обсязі або ж взагалі не відповідають тій ситуації, яка зазвичай складається на практиці.

Так, з точки зору цивільного законодавства, а саме ст. 627 Цивільного Кодексу України [9], в якій зазначається, що відповідно до статті 6 цього Кодексу сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості, досить суперечливим виглядають положення п. 1 ч. 3 ст. 20 цього закону, які покладають на споживача обов'язок укласти договір на надання житлово-комунальних послуг, підготовлений виконавцем на основі типового договору. Проте такого роду примушування споживача суперечить загальним засадам цивільного законодавства, зазначеним у ст. 3 Цивільного Кодексу України щодо свободи договору, які розповсюджуються в тому числі й на відносини, пов'язані з наданням та споживанням житлово-комунальних послуг.

Крім того, однією з істотних умов договору між виконавцем/виробником та споживачем житлово-комунальних послуг є передбачений п. 8 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» порядок вимірювання обсягів та визначення якості наданих послуг. А ч. 2 ст. 32 цього закону встановлює, що розмір плати за комунальні послуги розраховується виходячи з розміру затверджених цін/тарифів та показань засобів обліку або за нормами, затвердженими в установленому порядку. Проте, на наш погляд, положення про те, що розмір плати розраховується за затвердженими нормами є не зовсім обгрунтованим, оскільки в такому разі у споживача виникає

обов'язок оплачувати житлово-комунальні послуги не внаслідок їх споживання, а тільки за фактом проживання або прописки. Крім того, вищезгадане положення також суперечить ст. 714 Цивільного Кодексу України щодо оплати споживачем (абонентом) вартості саме прийнятих ресурсів за договором постачання енергетичних та інших ресурсів через присдану мережу. Таким чином, тотальний перехід на оплату за реально спожиті житлово-комунальні послуги за результатами показань засобів обліку не тільки дозволить виправити вищезгадані недоліки, а й ефективно впроваджувати один з головних принципів серед тих, що зазначені у ст. 2 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги», на яких базується державна політика у сфері житлово-комунальних послуг – забезпечення раціонального використання наявних ресурсів.

Безумовним є той факт, що існування вищезгаданого договору між виконавцем/виробником та споживачем житлово-комунальних послуг є необхідним та дозволить більш чітко врегулювати відносини між споживачем та виконавцем житлово-комунальних послуг. Тому не даремно ч. 1 ст. 19 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» встановлює, що відносини між учасниками договірних відносин у сфері житлово-комунальних послуг здійснюються виключно на договірних засадах. Крім того, низка статей цього закону, регулюючи певні питання, відсилають нас саме до положення такого договору (ст. 16, 17, 18, 32 та ін.). Тому цілком слушними є положення п. 3 ч. 2 ст. 21 цього Закону, які встановлюють обов'язок виконавця житлово-комунальних послуг підготувати та укласти зі споживачем договір про надання житлово-комунальних послуг з визначенням відповідальності за дотримання умов його виконання згідно з типовим договором. Проте на практиці складається ситуація, коли виконавець фактично надає послугу, споживач її отримує та сплачує, але жодних договорів між ними не укладається. Подібна негативна практика не тільки не сприяє впровадженню цивілізованих взаємовідносин у цій сфері, але й суперечить низці положень нормативно-правових актів (вищезгадані статті Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та інші законодавчі акти). Так, наприклад, п. ст. 19 Закону України «Про захист прав споживачів» забороняє нечесну підприємницьку практику, яка включає вчинення дій, що кваліфікуються законодавством як прояв недобросовісної конкуренції, та будь-яку діяльність (дії або бездіяльність), що вводить споживача в оману або є агресивною. У свою чергу, як агресивні забороняються такі форми підприємницької практики, як, зокрема, вимога оплати продукції, поставленої продавцем (виконавцем), якщо споживач не давав прямої та недвозначної згоди на її придбання. Тобто можна стверджувати, що надання споживачу житлово-комунальних послуг без укладення з ним договору та вимога оплатити такі послуги, до того ж не в реально спожитому обсязі, а за нормами, затвердженими в установленому порядку (при відсутності засобів обліку), є агресивною підприємницькою діяльністю. А, відповідно, правочини, здійснені з використанням такої практики, є недійсними (п. 1 ч. 6 ст. 19 Закону України «Про захист прав споживачів» [10]).

Також не часто на практиці застосовуються й положення ст. 27 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо застосування конкурсних засад при наданні житлово-комунальних послуг та укладанні договорів. Це пояснюється тим, що п. 2 цієї статті надає право визначати перелік житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах, що мають забезпечити органи місцевого самоврядування. Проте останні не зацікавлені у проведенні таких конкурсів, оскільки не завжди підприємства, що надають житлово-комунальні послуги та знаходяться

в комунальній власності, спроможні витримати конкуренцію. На наш погляд, перелік житлово-комунальних послуг, право на здійснення яких виборюється на конкурсних засадах, як і порядок останнього, повинен визначати центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства. Він же повинен і здійснювати контроль за законністю проведення такого конкурсу. А вже безпосереднє проведення таких конкурсів закріпити за органами місцевого самоврядування. Це, по-перше, дозволить більш об'єктивно обирати надавачів житлово-комунальних послуг, позбавившись зацікавленості органів місцевого самоврядування; по-друге, більш ефективно впроваджувати в життя інший принцип, на якому базується державна політика у сфері житлово-комунальних послуг, – створення та підтримання конкурентного середовища при виробленні та наданні житлово-комунальних послуг (ст. 2 цього Закону).

Викликає також серйозні нарікання з точки зору відповідності практиці й низка інших положень Закону. Наприклад, п. 7 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про житло-

во-комунальні послуги» щодо випередження зростання доходів населення порівняно зі зростанням цін/тарифів на житлово-комунальні послуги як одного з основних принципів, на яких базується державне регулювання цін/тарифів. Або положення п. 5, 7 ч. 1 ст. 20 відносно права споживача на зменшення розміру плати за надані послуги в разі їх ненадання або надання не в повному обсязі, зниження їх якості чи на отримання від виконавця компенсацію в розмірі, визначеному договором, рішенням суду або законодавством, за перевищення нормативних термінів на проведення аварійно-відновлювальних робіт.

Закон України «Про житлово-комунальні послуги», як вже зазначалося вище, є основним, саме на ньому базуються ті нормативно-правові акти, що регулюють відносини в окремих підгалузях ЖКГ. Таким чином, приділивши належну увагу саме цьому Закону, можна позбутися й певних спірних положень, які містяться в нормативно-правових актах, що регулюють окремі підгалузі ЖКГ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник. Вид. 9-е, зі змінами / П.М. Рабінович. – Львів: Край, 2007. – 195 с.
3. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. – М.: Юрайт-М, 2002. – 432 с.
4. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит. – 1972. – 258 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
6. Рохчин В.Е. Муниципальное планирование. Учебное пособие по спец. 0608 "Экономика и управление в городском хозяйстве" / В.Е. Рохчин, В.С. Чекалин. – СПб: СПбГИЭА, 1996. – 137 с.
7. Строкань Т.М. Економічний механізм освоєння нововведень у житлово-комунальне господарство / Т.М. Строкань // Збірник наукових праць Черкаського інженерно-технологічного інституту. Серія: Економічні науки. – Черкаси: ЧІТІ. – 2000. – 134 с.
8. Про житлово-комунальні послуги: Закон України: від 24 червня 2004 р. № 1875-І // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 47. – Ст. 514
9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-ІV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 40-44. – ст. 356.
10. Про захист прав споживачів: Закон України: від 12.05.1991 № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 30. – ст.379