

УДК [340.111.5: 658.115.31](477)

Т.А.КОЛЯДА, канд. юрид. наук

Харківський національний університет міського господарства імені О.М.Бекетова

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН В СФЕРІ НАДАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Розглянуто основоположні засади нормативно-правового регулювання відносин в сфері надання житлово-комунальних послуг. Визначено ієрархію джерел права, що регулюють відносини у сфері надання житлово-комунальних послуг. Сформульовано авторські пропозиції щодо шляхів оптимізації чинного законодавства.

Рассмотрены принципы нормативно-правового регулирования отношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг. Изложена иерархия источников права, регулирующих отношения в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг. Сформулированы авторские предложения по оптимизации действующего законодательства.

The principles of legal regulation of relations in the sphere of housing and communal services are considered. The hierarchy of regulating acts in the sphere of housing and communal services is described. The author's proposal for optimization of the existing legislation is formulated.

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

Проблеми, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального господарства, традиційно привертають увагу як фахівців, так й широкого загалу. В українському суспільстві ствердилася думка щодо не-ефективності житлово-комунального господарства, що характеризується архаїчністю управлінських підходів, значною зношеністю основних фондів, низькою якістю надаваних послуг тощо. Упродовж останнього часу активно обговорюється перспектива реформування цієї важливої сфери. Ця дискусія відбувається на фоні перманентного погіршення технічного і фінансового стану житлово-комунального господарства та неспроможності значної частини населення сплачувати за спожиті житлово-комунальні послуги. Кардинальні зрушення в сфері житлово-комунального господарства можливі за умови суттєвого коригування доктринальних засад реформування житлово-комунальної сфери з урахуванням її особливої соціальної значущості і комплексного характеру надаваних населенню послуг, наявності відповідної збалансованої нормативно-правової бази, економічної обґрунтованості вартості житлово-комунальних послуг, розбудови ефективної системи соціальних гарантій і захисту.

Проблеми житлово-комунального господарства мають комплексний характер, що об'єктивно зумовлює їх осмислення представниками різних галузей науки. Зокрема, означена проблематика досліджувалася

Т.О. Барабаш, О.М. Буханевич, В.В. Латишевої та іншими фахівцями [1-3]. Водночас наголосимо, що вітчизняні правознавці проблемам житлово-комунального господарства приділяють недостатньо уваги, що унеможливує формування цілісного уявлення щодо існуючого спектру правових колізій в означеній сфері. Зважаючи на це, темою статті визначено з'ясування стану, проблем і перспектив нормативно-правового регулювання відносин в сфері надання житлово-комунальних послуг.

Конституція України від 28 червня 1996 року визначила право на житло серед основних соціально-економічних прав і свобод особи та громадянина.

За своєю природою право на житло водночас складає цивільно-правовий інститут. Право фізичної особи на житло являє собою право на таке благо, завдяки якому вона може реалізувати свої нагальні потреби у фізичній і духовній життєдіяльності. Право на житло полягає не лише у фізичній можливості для особи перебувати певний час у своїй домові, придатній для проведення часу у відпочинку, спілкуванні тощо, а є передумовою для створення сім'ї, виховання дітей, що є природним прагненням особи. Це є вельми важливим для побудови соціального суспільства, і тому держава має бути зацікавлена в забезпеченні цього права.

Система нормативно-правових актів в житлово-комунальній сфері ґрунтується на положеннях Конституції України, що конкретизуються в нормах житлового, цивільного та інших галузей законодавства.

Найважливішими для регулювання відносин в сфері надання житлово-комунальних послуг є Житловий та Цивільний кодекси.

Житловий кодекс України є визначальним в системі законодавчих актів, якими регулюються житлові відносини, зокрема, пов'язані з житловими приміщеннями та їх використанням, з житловими правами громадян.

Глава 28 Цивільного кодексу України визначає право власності на житло. Так, відповідно до ст. 379 ЦК України житлом фізичної особи є житловий будинок, квартира, інші приміщення, призначені та придатні для проживання. Найголовнішою ознакою житлових приміщень є призначеність їх для проживання без шкоди для життя та здоров'я людини. Це забезпечується технічними та санітарними вимогами до житла.

Набуття житла у власність відбувається різними шляхами. Починаючи з 1992 року, найпоширенішим способом виникнення в особи права власності на житло стала приватизація (відповідно до Закону

України «Про приватизацію державного житлового фонду»). З активізацією житлового будівництва набуло поширення придбання житла у власність за цивільно-правовими правочинами, а саме: купівлі-продажу (гл. 54 ЦК України), дарування (гл. 55 ЦК України), ренти (гл. 56 ЦК України), довічного утримання (гл. 57 ЦК України), успадкування (гл. 84-90 ЦК України).

Цивільний кодекс України також регулює відносини про надання послуг (гл. 63 ЦК України) та відносини з приводу найму (оренди) житла (гл. 59 ЦК України).

До нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі житлово-комунального господарства, також відноситься Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки». Цим нормативно-правовим актом передбачена необхідність реалізації низки цілеспрямованих заходів: утримання будинків, споруд і прибудинкових територій, у тому числі проведення реконструкції застарілого житлового фонду; надання послуг з централізованого водопостачання та водовідведення, виробництва, транспортування, постачання теплової енергії, надання послуг з централізованого опалення та постачання гарячої води, у тому числі з використанням альтернативних джерел енергії та видів палива; ремонту приміщень, будинків, споруд; благоустрою населених пунктів; міського електротранспорту.

Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» визначено інституційно-правові засади створення, функціонування, реорганізації та ліквідації об'єднань власників жилих і нежилих приміщень багатоквартирного будинку, захисту їхніх прав та виконання обов'язків щодо спільного утримання багатоквартирного будинку.

Особливе місце в системі правового регулювання відносин з надання житлово-комунальних послуг займають Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» (визначено правові засади державного регулювання у сфері комунальних послуг) і Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (визначено 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).

Закон України «Про теплопостачання» визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності на об'єктах сфери теплопостачання та регулює відносини, пов'язані з виробництвом, транспортуванням, постачанням та використанням теплової енергії з метою

забезпечення енергетичної безпеки України, підвищення енергоефективності функціонування систем теплопостачання, створення і удосконалення ринку теплової енергії та захисту прав споживачів і працівників сфери теплопостачання.

Законом України «Про питну воду та питне водопостачання» закріплено організаційно-правові засади функціонування системи питного водопостачання, націленої на гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров'я людини питною водою.

У правовому регулюванні відносин в сфері надання житлово-комунальних послуг суттєву роль відіграють підзаконні нормативно-правові акти. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1546 «Повноваження центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг» до компетенції Національної комісії регулювання електроенергетики віднесено регулювання тарифів на електроенергію та природний газ.

Здійснення ремонтних робіт є невід'ємною складовою надання житлово-комунальних послуг. Наказом Державного комітету з питань житлово-комунального господарства України від 25.04.2005 № 60 «Про затвердження Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд» визначено, що виконавцем послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд може бути суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є виконання ремонтних робіт, які передбачають заміну та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкцію, відновлення несучої спроможності несучих елементів, конструкцій тощо, який має право виконувати такі роботи. З виконавцем послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд укладається відповідний договір.

Наказом Державного комітету з питань житлово-комунального господарства України від 10.08.2004 № 150 «Про затвердження Примірнього переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд» передбачено два види ремонту приміщень, будинків і споруд, а саме: поточний і капітальний.

У лист Державного комітету будівництва від 30.04.2003 № 7/7-401 роз'яснено, що капітальний ремонт будівлі є комплексом ремонтно-будівельних, робіт, що передбачає заміну, відновлювання та модернізацію конструкцій і обладнання будівель у зв'язку з їх фізичною зношеністю та руйнуванням, поліпшення експлуатаційних показників,

а також покращання планування будівлі і благоустрою території без зміни будівельних габаритів об'єкта. Капітальний ремонт передбачає призупинення на час виконання робіт експлуатації будівлі в цілому або її частин (за умови їх автономності).

Натомість поточний ремонт визначено як комплекс ремонтно-будівельних робіт, що передбачає систематичне та своєчасне підтримання експлуатаційних якостей та попередження передчасного зносу конструкцій і інженерного обладнання. Якщо будівля в цілому не підлягає капітальному ремонту, комплекс робіт поточного ремонту може враховувати окремі роботи, які класифікуються як такі, що відносяться до капітального ремонту (крім робіт, які передбачають заміну та модернізацію конструктивних елементів будівлі). Поточний ремонт повинен провадитись з періодичністю, що забезпечує ефективну експлуатацію будівлі або об'єкта з моменту завершення його будівництва (капітального ремонту) до моменту постановки на черговий капітальний ремонт (реконструкцію).

Утримання будинків і споруд та прибудинкових територій також підлягає нормативно-правовому регулюванню. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 529 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій» встановлено типовий перелік послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та закріплено форму Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій. Постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» затверджено порядок формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, порядок формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення, порядок формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, порядок розрахунку роздрібного тарифу на електричну енергію, порядок встановлення роздрібних цін на природний газ для населення.

Нормативно-правові засади управління житлових приміщень визначено наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 02.02.2009 № 13 «Про затвердження Правил управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд». Цим документом визначено перелік суб'єктів, уповноважених здійснювати управління будинком. Зокрема, передбачена можливість самоуправління будинком власниками, співвласника-

ми будинку, створеними ними органами, організаціями та об'єднаннями або балансоутримувачем чи будь-якою іншою особою, уповноваженою від імені власників або співвласників. Відповідно до п. 14 означеного наказу управитель відповідає за стале функціонування і збереження споживчих властивостей об'єкта, наданого в його управління, відповідно до його цільового призначення, а також за організацію забезпечення потреби мешканців об'єкта в отриманні житлово-комунальних послуг відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків, правил.

Для здійснення функцій з управління будинком власники, співвласники можуть самостійно укласти з управителем договір, що оформляється відповідно до законодавства, або уповноважити будь-яку іншу особу на здійснення від їх імені таких дій. На один об'єкт управління може бути укладений один договір про управління. Якщо це передбачено договором про управління, управитель може укласти субпідрядні договори на виконання окремих видів робіт.

Вивезення відходів належить до важливих напрямів реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства, спрямованої у тому числі й на забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя. Порядок вивезення побутових відходів визначено постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 № 1070 «Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів». Цим нормативно-правовим актом передбачено, що власники або балансоутримувачі житлових будинків, земельних ділянок укладають договори з особою, яка визначена виконавцем послуг з вивезення побутових відходів, та забезпечують розподільне збирання побутових відходів. Збирання та перевезення побутових відходів здійснюються спеціально обладнаними для цього транспортними засобами. Вивезення побутових відходів здійснюється відповідно до схеми санітарного очищення населених пунктів із забезпеченням роздільного збирання побутових відходів. Житлові масиви і внутрішньо дворові території, дороги загального користування та інші об'єкти благоустрою населених пунктів обладнуються контейнерними майданчиками, урнами для побутових відходів.

Надання комунальних послуг здійснюється уповноваженими суб'єктами у контексті забезпечення належних умов для життєдіяльності спільноти та формування безпечного і комфортного середовища для проживання населення. Правила, що регулюють правовідносини між суб'єктом господарювання, що надає житлово-комунальні послуги і споживачем зазначених послуг, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630 «Про затвердження Правил

надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення». Комунальні послуги надаються споживачеві відповідно до договору, що укладається на основі типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення. Форма та істотні умови договору закріплено вищезазначеною постановою.

Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 631 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг» визначає процедуру підготовки та проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг, крім газу – та електропостачання, послуг з вивезення побутових відходів, у житлових будинках державної та комунальної власності.

Низку інших суттєвих умов надання житлово-комунальних послуг встановлено іншими підзаконними нормативно-правовими актами, а саме: наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25.04.2005 № 60 «Про затвердження Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді»; наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 10.08.2004 № 150 «Про затвердження Примірнього переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд»; наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 № 76 «Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій» тощо.

Згідно зі ст.ст. 17, 28 та на підставі ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування уповноважені у визначених чинним законодавством порядку і межах встановлювати тарифи на побутові, комунальні, транспортні та інші послуги. Так, наприклад, рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 20.09.2009 № 72 «Про встановлення тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, що знаходяться у комунальній власності територіальної громади м. Харкова» було визначено перелік послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, мінімально необхідних для забезпечення санітарно-гігієнічних вимог проживання та перебування в приміщеннях, забезпечення технічних вимог до експлуатації будинку, підтримання несучої спроможності конструкцій та експлуатаційних характеристик внутрішньобудинкових мереж і систем та встановлено тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій для будинків комунальної власності територіальної громади м. Харкова,

що знаходяться в господарському віданні комунального підприємства «Жилкомсервіс», по кожному будинку окремо, залежно від кількісних показників фактичного надання послуг з урахуванням забезпечення належного санітарно-гігієнічного, протипожежного, технічного стану будинків і споруд та прибудинкових територій.

Резюмуючи вищезазначене, наголосимо, що в Україні створена розвинена нормативно-правова база, що регулює відносини в сфері надання житлово-комунальних послуг. Станом на теперішній час існує чотириланкова система ієрархічно розташованих нормативно-правових актів, що включає: Конституцію України; законодавчі акти; підзаконні нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що перспектива реформування житлово-комунальної сфери полягає у розширенні повноважень органів місцевого самоврядування щодо надання житлово-комунальних послуг, а також створенні конкурентного середовища за рахунок залучення широкого спектру суб'єктів господарської діяльності. Нагальною потребою також є створення умов для здійснення громадського контролю за діяльністю уповноважених державних і муніципальних суб'єктів, а також апробації відповідного позитивного зарубіжного досвіду.

1. Барабаш Т.О. Правове регулювання господарських відносин у сфері житлово-комунального господарства / Т.О. Барабаш // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право). – Х.: Нац. ун-т «Юридична акад. Укр. ім. Я. Мудрого», 2012. – 19с.

2. Буханевич О.М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні / О.М. Буханевич // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право). – К.: Нац. ун-т біоресурсів та природокористування України, 2009. – 23с.

3. Латишева В.В. Правове регулювання розвитку житлово-комунального господарства як соціальної сфери села в Україні / В.В. Латишева // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право). – К.: НАН Укр. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2013. – 17 с.

Отримано 23.01.2014