

відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р., № 361 // www.president.gov.ua 14. Про статус суддів в Російській Федерації: Закон РФ від 26.07.1992 р. // www.arbitr.ru 15. Статус суддів: Навч. посібник / За заг. ред. І.Є. Марочкина. – Х.: Право, 2009. – 120 с. 16. Трудове право України: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / За ред. П.Д. Пилипенка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2006. – 544 с.

Надійшла до редакції 03.06.2009 р.

УДК 336: 337.8

Т.О. Барабаш, здобувачка
при кафедрі аграрного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЖИТЛОВО- КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА (ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

В умовах ринкової економіки договір можна вважати ідеальною формою активності учасників господарського обороту: він є найефективнішим і найгнучкішим засобом зв'язку між виробництвом і споживанням, правовим інструментом планування виробництва й реалізації продукції. У результаті цього саме якісна договірно-правова система відносин здатна забезпечити необхідний баланс між попитом і пропозицією, наситити ринок тими господарсько-економічними товарами й послугами, яких потребують споживачі. Це, на нашу думку, є особливо актуальним для наукового дослідження

процесу ефективності регулювання договірних відносин у сфері житлово-комунального господарства України (далі – ЖКГ).

Проблемні питання правової регламентації в зазначеній царині були й залишаються предметом постійної уваги таких учених, як С. Волошко, Л. Гарпер, В. Кавиршина, П. Качур, В. Рибчак, Г. Солодухін [Див: 2-5; 7; 8] та ін. Однак спеціального вивчення договірних відносин у ЖКГ у сучасній вітчизняній юридичній та економічній літературі не проводилося. Саме цим з урахуванням необхідності проведення всебічного аналізу деяких

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

проблемних питань, пов'язаних з побудовою ефективної системи правового регламентування договірних відносин у сфері ЖКГ, і зумовлена потреба в даному науковому дослідженні.

Розглядаючи питання функціонування й розвитку цих правовідносин, у першу чергу доцільно звернутися до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. [1; 2004. – № 47. – Ст. 514] (далі – Закон), який упорядковує загальні й основні засади організаційно-господарських відносин, що виникають при наданні та споживанні житлово-комунальних послуг між виробниками, виконавцями і споживачами, а також який зазначає права й обов'язки вказаних суб'єктів. Статтею 19, указанного Закону передбачається, що правовідносини між останніми здійснюються виключно на договірних засадах.

Цей же Закон (ч. 2 ст. 19) називає й учасників відносин у сфері житлово-комунальних послуг, якими є власник, споживач, виконавець і виробник. Окрім того, в ч. 3 цієї ж статті встановлено, що виробник послуг може бути і їх виконавцем, а ч. 4 ст. 19 особливими учасниками таких правовідносин визначає балансоутримувача й управителя, які залежно від цивільно-правових угод можуть бути також

споживачем, виконавцем або виробником.

При укладенні договору ЖКГ важливого значення набуває зміст, який складають його умови. Відповідно до ч. 1 ст. 628 ЦК України зміст такого правочинну становлять умови (пункти), які покладені на розсуд сторін, погоджені ними і які є обов'язковими згідно з актами цивільного законодавства. Як указано в ч. 1 ст. 638 ЦК України, договір вважається укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних його умов. А такими є умови про предмет правочину, які визначені суттєвими законом або які є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї зі сторін має бути досягнута згода.

Стаття 26 Закону України наводить перелік істотних умов договору між виконавцем/виробником і споживачем. Ними є: (1) найменування сторін; (2) предмет договору; (3) вичерпний перелік житлово-комунальних послуг, тарифи та їх складники на кожному із цих послуг, загальна вартість останніх; (4) порядок оплати за спожиті житлово-комунальні послуги; (5) порядок перерахунків розміру плати за ці послуги в разі їх ненадання або надання не в повному обсязі чи зниження їх якості; (6) права й обов'язки сторін; (7) порядок їх

контролю і звіту; (8) порядок вимірювання обсягів і визначення якості наданих послуг; (9) визначення точок розподілу, в яких відбувається передача останніх від виконавця/виробника споживачеві; (10) порядок обслуговування мереж і розподіл повноважень щодо їх експлуатації й відновлення (ремонт); (11) умови доступу в квартиру, будинок, приміщення, на земельну ділянку для усунення аварій, неполадок, огляду мереж, зняття контрольних показників засобів обліку; (12) порядок здійснення ремонту; (13) відповідальність сторін і штрафні санкції за невиконання умов договору; (14) порядок вирішення спорів; (15) перелік форс-мажорних обставин; (16) строк дії договору; (17) умови його зміни, пролонгації й припинення дії; (18) дата і місце укладення договору.

Разом із тим у ч. 2 ст. 26 Закону разом з істотними передбачено також інші умови (звичайні), які за згодою сторін може містити договір. Наприклад, указується, що договір на надання житлово-комунальних послуг набирає чинності з моменту його укладення (ч. 3 ст. 26), а якщо виконавець не є виробником, відносини між ним та останнім регулюються окремим договором, який укладається відповідно до вимог ч. 4 ст. 26 Закону. Процедура погодження договору від-

бувається протягом одного місяця з дня внесення цього проекту однією зі сторін на розгляд другої (ч. 5 ст. 26 Закону). Якщо потреба в отриманні послуги відпала або споживач відмовився від користування послугою виконавця/виробника, споживач має право розірвати правочин у порядку, встановленому Законом (ч. 6 ст. 26). Важливою умовою підвищення якості й ефективності виконання договорів у житлово-комунальній сфері є застосування конкурсних засад на визначення виконавця/виробника кращих економіко-господарських умов надання розглядуваних послуг та укладання таких правочинів, як це передбачено ст. 27 Закону.

За результатами аналізу положень згадуваного Закону й вивчення практики його застосування в регіонах України виявлено низку суттєвих проблемних питань, які є перешкодою на шляху до вдосконалення економіко-правового розвитку системи ЖКГ. По-перше, Закон не наводить єдиного порядку і способу обчислення й затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги [8, с. 96], що в цілому негативно впливає на практику розрахунків. Брак єдиної тарифної політики, використання комунальними підприємствами різних методик обчислюваних нормативів призводять до необґрун-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

тованого збільшення в більшості міст і регіонів України собівартості цих послуг. По-друге, враховуючи, що розміру рівня рентабельності нормативно не визначено, комунальні підприємства застосовують різні рівні для різних груп споживачів, результатом чого є відшкодування витрат одній-двом групам останніх. Але ж відповідний поділ споживачів на групи чинним законодавством на даний час не визначено, у зв'язку з чим кожна міська (сільська) рада самостійно, на свій розсуд поділяє їх на різні групи, тим самим встановлює власні тарифи [2, с. 71]. По-третє, в Законі бракує правила щодо поділу житлово-комунальних послуг на обов'язкові й додаткові. По-четверте, він не враховує монопольного характеру діяльності організацій у царині житлово-комунального обслуговування, який виявляється у встановленні збільшених тарифів і в нав'язуванні послуг, які вигідніше отримувати від інших організацій або приватних підприємств [4, с. 71].

За даними Держкомстату України, за 2005 р. із загальної суми 3,5 млрд. грн., яку скеровує держава на відшкодування пільг в оплаті за житлово-комунальні послуги, 27 % (940 млн. грн.) отримують громадяни з низьким рівнем сукупних доходів. Основна ж сума пільг використовується

на оплату за комунальні послуги громадян із середнім, вище середнього і значно вищим за середній рівнями сукупного доходу домогосподарств [5, с. 2].

Затвердження єдиної методики розрахунку тарифів із чітким визначенням переліку витрат, які необхідно включити до собівартості послуг, єдиного розміру рівня рентабельності й переліку груп споживачів дозволить забезпечити прозорість установавання цих тарифів і зменшити скарги споживачів щодо цього питання. Крім того, при затвердженні органами місцевого самоврядування рівня тарифів на послуги нижче, ніж їх собівартість, обов'язковим є передбачення заходів стосовно відшкодування витрат комунальним підприємствам з бюджету [7, с. 61].

Ще однією проблемою в довірній галузі житлово-комунального господарства є надання неякісних послуг суб'єктами господарювання, що діють на ринках централізованого теплої водопостачання, і як наслідок – невиконання або неналежне виконання вимог законодавства щодо своєчасного проведення перерахунків зі споживачами за ненадані або надані не в повному обсязі послуги, що, власне, призводить до фактичного збільшення вартості останніх.

Відповідно до Правил на-

дання послуг з центрального опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р., № 630 [6; 2005.– № 30. – Ст. 1811], передбачається проведення перерахунків платежів зі споживачами за ненадані або надані не в повному обсязі послуги. Як зазначають правознавці, чинними нормативно-правовими актами питання контролю за якістю послуг і проведення перерахунків за ненадані послуги із централізованого водо-, теплопостачання й водовідведення врегульоване недостатньо, оскільки бракує єдиного підходу до порядку здійснення таких перерахунків, не визначено періодичності їх проведення тощо. До того ж ці Правила передбачають досить обтяжливу і тривалу для споживачів процедуру оформлення претензій у разі порушення виконавцем умов договору, режиму надання послуг чи зниження їх якості. Через те, що у переважній більшості виконавців послуг немає автоматизованого контролю параметрів теплоносія, гарячої води тощо, споживачі сплачують вартість тих послуг, яких вони не отримували. Якщо ж відповідні перерахунки все ж таки проводились у деяких міських пунктах і регіонах, то бракує прозорого єдиного порядку у цієї процеду-

ри, який дозволяв би забезпечувати її системність, повноту виконання й належний за цим контроль. Усе разом взяте фактично призводить до зростання вартості плати за отримані послуги в першу чергу для тих споживачів, які є сумлінними платниками. Неврегульованість зазначених питань викликає ситуацію, коли водо-, теплопостачальні й водовідвідні підприємства самостійно розробляють і затверджують порядок перерахунку розмірів оплати в разі неякісного надання ними послуг.

Затвердження єдиної ефективної тарифної методики дозволить споживачам самостійно контролювати розмір проведених перерахунків, що, без сумніву, забезпечить зменшення кількості скарг до контролюючих органів стосовно цього питання [3, с. 26].

Не менш важливою проблемою в житлово-комунальній галузі є усунення бар'єрів при впровадженні приладів обліку холодної, гарячої води й теплової енергії. Як свідчить практика, найчастіше вартість робіт з видачі технічних умов установа такого лічильника перевищує його вартість. Крім того, технічне обслуговування приладу та його перевірка потребують додаткових витрат з боку споживачів. Отже, його встановлення й експлуатація потребує значних кош-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

тів, що негативно впливає на бажання споживачів мати цей прилад обліку й перешкоджає його впровадженню [2, с. 72].

У той же час самі комунальні підприємства не заінтересовані у встановленні приладів обліку. Усупереч чинному законодавству вони створюють перешкоди споживачам, які мають намір користуватись лічильниками. Нерідко водопостачальні підприємства відмовляються від видачі технічних умов споживачам, які мають заборгованість за водопостачання й вимагають негайного її погашення або укладення відповідного договору.

Окрім того, згідно з п. 3 ст. 20 Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» [1; 1998. – № 30-31. – Ст. 194] перевірка засобів виміральної техніки здійснюється службовими особами територіальних органів Держстандарту України – державними повірниками. Але на практиці вони не мають відповідного обладнання й вимушені виконувати зазначені роботи на обладнанні що належить водопостачальним підприємствам. Водоканали самостійно розробляють і затверджують вартість робіт з державної перевірки приладів обліку води, включаючи послуги державних повірників і витрати, які несе сам Водоканал при підготовці даних лічильників до де-

ржавної перевірки. При цьому свої витрати Водоканали часто завищують за статтею «Амортизація», часто до норм часу включають виконання відповідних робіт, що здійснюються державними повірниками, тобто в наявності відбувається неприкрите дублювання.

Спираючись на викладене, вважаю за доцільне підтримати пропозиції щодо втілення в життя Єдиного положення про лічильники, яким слід зняти всі бар'єри для споживачів при встановленні приладів обліку розглянутих послуг і зобов'язати органи місцевого самоврядування під час затвердження тарифів на них передбачити знижку (на певний період) тарифів тим споживачам, які встановили прилади обліку за власні кошти, для відшкодування понесених ними витрат. Це Положення повинно містити припис щодо здійснення державної перевірки таких приладів з розмежуванням робіт, що виконуються окремо державними повірниками і Водоканалами, установленням норм часу на їх проведення [2, с. 73].

Житлово-комунальні підприємства поряд з основною своєю діяльністю – експлуатацією житлового фонду надають низку додаткових комунальних платних послуг, зокрема, забезпечують збереження й накопичення документації стосовно

технічного стану житлового фонду, ведуть облік руху житлової й нежитлової площі, здійснюють облік приватизованої житлової площі та ін. Але споживачі, як правило, не мають можливості отримати ці послуги від іншого обслуговуючого підприємства. Перелік і вартість усіх платних послуг визначається таким підприємством самостійно. При цьому одні житлово-комунальні підприємства надають їх за рахунок квартирної плати, тобто без додаткової оплати, інші включають у цей перелік ті послуги, які за змістом майже такі ж і повинні надаватися безкоштовно, оскільки вже включені до розрахунків за квартплату (наприклад, надання довідок про заборгованість по квартплаті, виписка з особистого рахунку, детальна розшифровка нарахованих і фактично сплачених споживачем коштів повинні бути безкоштовними).

На жаль, чинним законодавством не визначено переліку платних та інших послуг, що входять до складу квартирної плати, а вартість їх розраховується житлово-комунальними підприємствами, з огляду на фактичні витрати й самостійно встановлений рівень рентабельності. Як свідчить практика, у більшості випадків включені до вартості послуг витрати не підтверджуються фактичними даними. Число ви-

конавців, норми часу й обсяги робіт не завжди підтверджуються технологічними картами їх проведення, хронометражними картами, фотокартками робочого дня тощо. На наше глибоке переконання, настав час розробити і ввести в дію Єдиний перелік послуг, пов'язаних з експлуатацією житлового фонду, та Методики визначення вартості послуг, що надаються житлово-комунальними підприємствами.

Ще одна проблема стосується неякісного теплопостачання житлових будинків, у зв'язку з чим споживачі вимушені порушувати питання застосування автономного опалення в квартирах багатоповерхових житлових будинків. За отриманням дозволу на відключення й користування послугами центрального опалення, гарячого водопостачання, влаштування індивідуального опалення вони звертаються до місцевих органів виконавчої влади. А умови, за яких споживач може отримати такий дозвіл, нормативно не врегульовані: органи виконавчої влади в одних містах не забороняють обладнання квартир автономним опаленням, в інших населених пунктах (містах) відмовляють у цьому заявникам. І це незважаючи на те, що згідно з вимогами п. 6.34 ДБН В.2.5-20-2001 «Інженерне обладнання будинків і споруд. Газопостачання»

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

[9] для опалення приміщень житлових будинків висотою до 10 поверхів включно допускається передбачати газові каміни, конвектори, калорифери та інші типи опалювального газового обладнання заводського виготовлення з відводом продуктів згорання через зовнішню стіну будинку. А Положеннями ДБН В 2.2-15-2005 «Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення» [10] дозволяється передбачати поквартирні водонагрівачі (в тому числі малометражні опалювальні котли) на газовому паливі виключно тільки при проектуванні житлових п'ятиповерхових будинків.

Як бачимо, зазначені документи суперечать один одному, не існує єдиного переліку умов, за яких можливо влаштувати індивідуальне опалення, нормативно не визначено переліку погоджувальних органів і служб стосовно обладнання автоном-

ного опалення, не з'ясовано розмірів оплат за надання дозволу й не встановлено термінів на його отримання. Нормативно-договірне визначення умов для влаштування індивідуального опалення в квартирах багатопверхових житлових будинків із зазначенням єдиного порядку, термінів отримання дозволу та його вартості стане кроком до вирішення цієї нагальної проблеми [2, с. 74].

З наведеного в даній статті можемо зробити висновок, що система регулювання договорів у сфері житлово-комунального господарства є важливим економіко-правовим аспектом удосконалення її діяльності. Якісні господарсько-правові відносини в цій царині повинні забезпечити ефективний економічний її розвиток, створити конкурентне середовище в цій галузі й усунути існуючі колізії правових норм, що регулюють договірні відносини.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. *Волошко С.* Гражданско-правовое регулирование отношений в народном хозяйстве. – Харьков: Вища шк., 1984. – 158 с. 3. *Гарпер Л.* Як керівники місцевого самоврядування можуть розв'язувати проблеми водо- і теплопостачання // *Аспекти самоврядування.* – 2005. – № 5. – С. 25-28. 4. *Кавиришина В.* Системные преобразования городского хозяйства // *Економіка та право.* – 2005. – №1. – С. 68-73. 5. *Качур П.* Реформування ЖКГ. Час дій // *Аспекти самоврядування.* – 2006. – № 6. – С. 2-5. 6. Офіційний вісник України. 7. *Рубчак В.* Ринкові відносини в житлово-комунальному господарстві // *Аспекти самоврядування.* – 2006. – № 2. – С. 59-61. 8. *Солодихин Г.* Правовое регулирование порядка установления тарифов на коммунальные услуги: постановка проблемы // *Підпр-тво, господ-во і право.* – 2007. – № 1. – С. 95-97. 9. Офіційне видання. Державний комітет України з будівництва і архітектури. – К., 2001. – 36 с. 10. Офіційне видання. Державний комітет України з будівництва і архітектури. – К., 2005. – 36 с.

Надійшла до редакції 21.10.2009 р.