

УДК 332.873

В.В. СЕРГІЄНКО, канд. юрид. наук, доц.,
Харківський національний економічний університет

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Ключові слова: житлово-комунальна послуга, виконавець, споживач, якість послуг, теплоносій

Житлово-комунальне господарство на даному етапі потребує постійного корегування чинного законодавства у зв'язку з постійним вдосконаленням суспільних відносин. Питання правового регулювання процесу надання населенню окремих видів житлово-комунальних послуг, зокрема, з постачання енергоносіями (гаряча вода електрична енергія теплова енергія та ін.) досліджували Г.Ф. Шершеневич, В.В. Вітрянський, М.І. Брагінський, В.К. Мамутов, В.П. Душман та ін.

Разом із тим, метою роботи є аналіз чинного законодавства щодо регулювання надання житлово-комунальних послуг. Новизна статті вбачається у пропозиціях щодо вдосконалення деяких положень фахових законів, які регулюють відносини щодо надання житлово-комунальних послуг.

Таким чином, житлово-комунальне господарство - це важлива соціальна галузь національної економіки, яка суттєво впливає не тільки на соціальні явища, що відбуваються у державі, але через забезпечення населення, підприємства та організації необхідними житлово-комунальними послугами, здійснює вплив на розвиток економічних взаємовідносин між державою та людиною. Тому для забезпечення більш чіткого регулювання відносин при наданні житлово-комунальних послуг держава має відійти від недосконалої практики регулювання відносин, що виникають в означеній сфері, за рахунок недосконалих відомчих правових норм. Останні, як відомо, захищають інтереси галузі, а споживачі

послуг у цих правовідносинах лишається беззахисними.

Враховуючи, що відносини з надання житлово-комунальних послуг між виконавцем та замовником регулюються договором про надання послуг, постає питання, як врегулювати відносини щодо забезпечення приміщень теплом, природним газом та іншими видами енергетичних ресурсів, що не піддається регулюванню договором про надання послуг, так як ці послуги потребують від споживача виконання додаткових умов.

Так, відповідно до ст.24 Закону України «Про теплопостачання» [1], споживач зобов'язаний забезпечити безпечну експлуатацію систем тепло споживання, тобто підтримувати у належному стані теплові мережі прилади та прибори, своєчасно здійснювати їх технічний огляд, а у разі потреби здійснити ремонт за допомогою залучення фахівців підприємств які мають відповідний дозвіл на здійснення такої діяльності. Пункт 29 «Правил надання населенню послуг з газопостачання» від 14.04.2004 р. [2] також вимагає від споживача виконати певні умови, перш ніж отримати природний газ, так споживач зобов'язаний підготувати та утримувати в технічно справному стані димові та вентиляційні канали (своєчасно проводити їх очищення та перевірку), здійснювати вентиляцію підвальних приміщень та герметизацію ввідів інженерних комунікацій.

Таким чином, базовий Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [3] та положення гл.63 ЦК [4] України врегулювати відносини, щодо надання житлово-комунальних послуг, у повному обсязі нездатні, оскільки не враховують специфічність деяких послуг та умови їх надання. Тому для вирішення питань щодо регулювання відносин з надання житлово-комунальних послуг центральними органами державної влади й приймаються підзаконні акти, які інколи суперечать положенням Законів.

Так, відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», комунальні послуги надаються споживачу безперебійно. Частина 3 ст.16 зазначеного Закону встановлює випадки, за яких припиняється надання

житлово-комунальних послуг:

– проведення ремонтних і профілактичних робіт виконавцем (виробником) за графіком, погодженим з виконавчими органами місцевих рад або місцевими державними адміністраціями згідно з діючими будівельними нормами і правилами, правилами технічної експлуатації і користування, положеннями про проведення поточного і капітального ремонтів та іншими нормативними документами;

– між опалювальним періодом для систем опалення, рішення про початок та закінчення якого приймається виконавчими органами відповідних місцевих рад або місцевими державними адміністраціями, виходячи з кліматичних умов, згідно з діючими будівельними нормами і правилами, правилами технічної експлуатації та іншими нормативними документами;

– ліквідація наслідків, пов'язаних з дією непереборної сили.

В той же час Постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.1999 р. «Про затвердження Правил надання населенню послуг з газопостачання» встановлено, що виконавець має право припинити послугу газопостачання в разі порушення споживачем строків сплати за надані послуги з газопостачання. Таким чином, положення п.6 Постанови Кабінету Міністрів України суперечить положенням Закону України «Про житлово-комунальні послуги».

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено, що у випадку необхідності здійснення перерви надання житлово-комунальних послуг виконавець (виробник) зобов'язаний повідомити через засоби масової інформації про таку перерву споживача не пізніше ніж за 10 днів (за винятком перерви, що виникла внаслідок аварії або дії непереборної сили). У повідомленні необхідно зазначити причину та строк перерви в наданні відповідних послуг. У разі перевищення нормативно встановлених термінів, за винятком настання форс-мажорних обставин, виконавець (виробник) несе відповідальність згідно із законом.

На практиці повідомлення про здійснення перерви надання житлово-комунальних по-

слуг практично не здійснюється. Закон передбачає можливість відключення без попередження споживача у випадку аварії, це і використовують завжди виконавці (виробники), пояснюючі суду факт недотримання положення Закону, що дає можливість виконавцю уникнути відповідальності. В першу чергу, це відбувається, на наш погляд, тому, що Законом не встановлено, що вважається аварією, а що є недбалістю самого виконавця (виробника), та в Законі не прописана відповідальність посадових осіб підприємств виконавців (виробників) за таку недбалість.

Другою проблемою при наданні житлово-комунальних послуг є якість послуг. Незважаючи на чисельні заходи, що вживаються державою для вирішення питання якості житлово-комунальних послуг, проблема надання неякісних житлово-комунальних послуг в Україні залишається однією з найгостріших соціально-економічних проблем.

Аналізуючи Закон України «Про житлово-комунальні послуги» та інші фахові закони, які регулюють відносини з надання послуг теплопостачання, можна дійти висновку, що ці Закони хоча і направлені на регулювання відносин, щодо надання послуг, але жодний з них не конкретизує якість послуг, що й дозволяє виробникам (виконавцям) самостійно встановлювати якісні показники. Так, відповідно до Закону України «Про теплопостачання», тепловий режим теплоносія встановлюється теплопостачальником за умови узгодження з органами місцевого самоврядування в залежності від зовнішньої температури повітря. Це положення фактично надало можливість постачальнику теплоносія уникати відповідальності за недотримання якісних показників теплоносія, так як споживач не може дізнатися, яка температура є нормативною, а значить відповідає якісним показникам. При постачанні природного газу споживач, також як і у випадку з теплоносієм, не має можливості встановити якісні показники природного газу, тому що для цього потрібні спеціальні прилади, які відсутні у споживача, тому він покладається на чесність постачальника, який не завжди її дотримується. Так, у зимовий період у м. Харкові «Харківмісгаз»

інколи не дотримується показника тиску у магістральних газопроводах, що є одним з показників якості послуги газопостачання. Таким чином, положення Закону України «Про житлово-комунальні послуги», яке передбачає, що у разі ненадання або надання не в повному обсязі житлово-комунальних послуг, зниження їх якості в порядку, визначеному договором або законодавством, споживач має право на несплату вартості цих послуг або на зменшення розміру плати за надані послуги, реалізувати неможливо, тому що неможливо встановити якісні показники житлово-комунальних послуг. На наш погляд, для вирішення цієї проблеми у договорі обов'язково мають бути вказані якісні показники житлово-комунальної послуги, а у житлових будинках влаштовані приміщення, в яких встановлені приладі, котрі надають можливість контролювати якісні показники.

Відповідно до Законів України «Про житлово-комунальні послуги», «Про захист прав споживачів» [5] та «Про теплопостачання» особа, яка виконує взяті на себе обов'язки як споживач, своєчасно сплачує за отримані житлово-комунальні послуги, підтримує у належному стані внутрішньодомові системи тепло, газопостачання – теплопроводи, газо проводи низького тиску, лічильники отриманого тепла та газу, газові прилади, пристрої, необхідні в побуті, має право отримувати житлово-комунальні послуги у повному обсягу, належної якості. У разі припинення надання житлово-комунальних послуг, або надання послуг з порушенням умов договору, споживач має право вимагати від виробника поновлення надання послуг, а у разі порушення якості житлово-комунальних послуг притягнути до відповідальності та вимагати повернення коштів за отриману неякісну послугу або здійснення перерахунку вартості послуги.

Для того, щоб засвідчити факт ненадання послуг, або надання послуг з порушенням умов договору, потрібно скласти відповідний акт. Без таких актів у кожному конкретному випадку усі претензії є абсолютні безпідставними. Відповідно до ст.18 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», у разі порушення виконавцем умов договору спо-

живач має право викликати його представника для складення та підписання акта-претензії споживача, в якому зазначаються строки, види, показники порушень. При цьому представник виконавця повинен з'явитися на виклик споживача не пізніше строку, визначеного договором. Акт-претензія складається споживачем та представником виконавця і скріплюється їхніми підписами. У разі неприбуття представника виконавця в погодженій умовами договору строк або необгрунтованої відмови від підписання акта-претензії він вважається дійсним, якщо його підписали не менш як два споживачі.

Виконавець зобов'язаний розглядати у визначений законодавством термін претензії та скарги споживачів і проводити відповідні перерахунки розміру плати за житлово-комунальні послуги в разі ненадання або надання не в повному обсязі, зниження їх якості.

Але при оформленні акту-претензії виникає багато питань щодо доказів факту порушення умов договору, так, наприклад, прилади які фіксують загальний тиск у теплопроводах, температуру теплоносія, тиск у газопроводах знаходяться в приміщеннях до яких споживач доступу не має, тому в акті посиляться на показники цих приладів неможливо, а значить у споживача, у цьому випадку відсутні докази, без яких він не може вимагати від виконавця здійснити відповідні перерахунки розміру плати за житлово-комунальні послуги.

Останнім часом багато питань виникають щодо регулювання відносин доступу до житлових приміщень у разі необхідності ліквідації аварії, запобіганню аварії, здійсненню технічного огляду пристроїв та приборів, перевірки показань приладів обліку. Стаття 17 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» встановлює порядок доступу до житлових приміщень та зобов'язує споживача забезпечити доступ до мережі, арматури, засобів обліку, розподільчих систем представників виконавця (виробника) за наявності в них відповідного посвідчення.

У тому випадку, якщо споживач є присутнім дома, на наш погляд, порядок доступу до житлових та інших приміщень встановлений ст.17 Закону «Про житлово-комунальні по-

слуги» не визиває питань, а у разі відсутності власника приміщення або наймача приміщення порядок несанкціонованого доступу до приміщення, передбачений ст.17 Закону, на наш погляд, суперечить положенням Конституції України та цивільно-процесуальному законодавству. Цивільно-процесуальне законодавство передбачає можливість проникнення до приміщення тільки за наявності рішення суду і жодне мотивування щодо попередження аварії не є обґрунтованим. На наш погляд, для попередження аварії у житлових приміщеннях має бути передбачено у кожному під'їзді прилади, за допомогою яких можна тимчасово припинити надання послуги у разі виникнення загрози аварії (перекрити локально подачу теплової, електричної енергії або природного газу). А після припинення надання житлово-комунальної послуги виконавець (виробник), або управляюча компанія має прийняти заходи щодо забезпечення прибуття особи споживача, наймача або іншої особи, яка тимчасово доглядає за приміщенням, та має право доступу до цього приміщення для забезпечення доступу у це приміщення.

Останнім часом у зв'язку з здороженням житлово-комунальних послуг та не відповідністю цих послуг якісним показникам дуже багато споживачів відмовляються від таких послуг та встановлюють локальні теплові установки, прилади, або автономне опалення, підігрів води. Такі дії споживачів, на наш погляд, є обґрунтованими тому що відносини між споживачем та виконавцем/виробником оформлюються цивільно-правовою угодою, яка передбачає в загальному порядку можливість розірвання угоди достроково за згодою сторін, або по закінченню року споживач має право не продовжити договірні відносини з виконавцем (виробником) житлово-комунальних послуг. У загальному порядку відповідно до ЦК України споживач має письмово попередити виконавця (виробника) житлово-комунальних послуг, про наміри не продовжувати з ним договірні відносини. В свою чергу виконавець (виробник) відповідно до Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої во-

ди і водовідведення, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 630 [6] при отриманні письмового попередження має здійснити відключення споживача від мереж централізованого опалення та постачання гарячої води, та вжити заходи щодо забезпечення безперебійної роботи інженерного обладнання будинку та вжиття заходів щодо дотримання в суміжних приміщеннях вимог будівельних норм і правил з питань проектування житлових будинків, опалення, вентиляції, кондиціонування,

Але Закон України «Про житлово-комунальні послуги» та наказ Міністерства будівництва архітектури та житлово-комунального господарства від 22.11.2005 р. № 4 «Про порядок відключення окремих приміщень житлових будинків від мереж централізованого опалення та постачання гарячої води при відмові споживачів від централізованого теплопостачання» [7] (далі – Порядок) встановлює інший порядок відключення.

Так, відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» та наказу Міністерства будівництва архітектури та житлово-комунального господарства від 22.11.2005 р. № 4, для реалізації права споживачів на відмову від отримання послуг централізованого опалення і гарячого водопостачання орган місцевого самоврядування або місцевий орган виконавчої влади створює своїм рішенням постійно діючу міжвідомчу комісію для розгляду питань щодо відключення споживачів від мереж централізованого опалення і гарячого водопостачання (далі – Комісія), призначає голову та затверджує її склад, затверджує положення про роботу комісії. Для вирішення питання відключення окремих приміщень житлового будинку від мереж централізованого опалення власник, наймач (орендар) приміщення повинен звернутися до Комісії з письмовою заявою про відключення від мереж централізованого опалення і гарячого водопостачання.

У разі бажання власників, наймачів (орендарів) окремих приміщень відключити весь житловий будинок, секцію або під'їзд будинку від мереж централізованого опалення і гарячого водопостачання, вони повинні подати

до Комісії колективну заяву про надання дозволу на відключення від мереж централізованого опалення і гарячого водопостачання квартири (нежитлового приміщення, секції, під'їзду, будинку) і влаштування індивідуальної (автономної) системи тепlopостачання. До заяви додається копія протоколу загальних зборів мешканців будинку, секції або під'їзду щодо створення ініціативної групи з вирішення питання відключення від мереж централізованого опалення і гарячого водопостачання, засвідчена власником будинку або уповноваженою ним особою.

Комісія після вивчення конкретних умов у місячний термін приймає рішення, яке має враховувати затверджений план перспективного розвитку систем централізованого тепlopостачання, існуючий стан мереж енергозабезпечення даного поселення або окремого мікрорайону.

Такий порядок, на наш погляд, порушує права громадян та суперечить положенням ЦК України, і робить практично неможливою реалізацію права споживача на вибір постачальника або виконавця, і обмежує в праві власника щодо розпорядження своєю власністю за власним бажанням (маємо на увазі випадок, як що хтось з інших мешканців багатопверхового будинку не дасть дозвіл на влаштування індивідуальної (автономної) системи тепlopостачання, тоді Комісія прийме рішення щодо відмови в наданні дозволу на відключенні від мереж централізованого опалення і гарячого водопостачання). Крім цього, такий порядок відключення, на наш погляд, порушує принцип свободи вибору контрагента, так як ця послуга нам нав'язується, а значить і нав'язується виконавець (виробник), що враховуючи положення ЦК України неприпустимо.

Законодавством України, а саме п.6 частини першої ст.20 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», п.32 «Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення», затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 630, передбачена можливість споживача на несплату вартості житлово-комунальних по-

слуг за період тимчасової відсутності споживача або членів його сім'ї при відповідному документальному оформленні, а також за період фактичної відсутності житлово-комунальних послуг. Але реалізація цього права практично не можлива тому, що виконавець (постачальник) вважаючи те, що законодавством чітко не визначено перелік документів, які має надати споживач, сам встановлює цей перелік, (який передбачає додаткові докази, що споживач буде відсутній), що не уможливує реалізацію права споживача на законну не сплату за житлово-комунальні послуги в разі його відсутності. А у випадках, коли споживач має заборгованість за житлово-комунальні послуги, встановлюють додаткові умови щодо погашення заборгованості та потім вирішують питання щодо надання можливості споживачу на не сплату житлово-комунальних послуг у разі відсутності споживача або його членів сім'ї. Так, у м. Харкові «Жилкомсервіс» не передбачає можливість звільнення від сплати за житлово-комунальні послуги споживача або членів його сім'ї при відповідному документальному оформленні, а також за період фактичної відсутності житлово-комунальних послуг, мотивуючи це тим що споживач має заборгованість, або тому, що технічно неможливо здійснити тимчасове відключення окремого споживача (особливо це стосується тепло-, водопостачання).

Незважаючи на те, що п.32 Правил надання населенню послуг з газопостачання, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.1999 р. № 2246 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 р. № 476), визначено, що газопостачальна організація зобов'язана у разі відсутності лічильника газу та надання споживачем відповідних підтвердних документів провадити перерахунок розміру плати за послуги з газопостачання у випадку тимчасової відсутності за основним місцем проживання споживача або членів його сім'ї. У м. Харкові неможливо реалізувати свої права на несплату послуг газопостачання у випадку тимчасової відсутності за основним місцем проживання споживача або членів його сім'ї, тому що «Харківмісгаз» потребує додаткові докази

відсутності споживача або членів його сім'ї.

Хоча відповідно до «Правил надання населенню послуг з газопостачання», затверджених Постановою Кабінету Міністрів України, доказами відсутності споживача або членів його сім'ї можуть слугувати будь-які довідки з іншого місця перебування (роботи, лікування, навчання, довготривалого відрядження тощо), видані установами і організаціями та завірені у встановленому порядку печаткою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про теплопостачання» : від 02.06.2005 р., № 2633-IV // *Голос України*. – 2005. – № 121.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання населенню послуг з газопостачання» : від 09.12.1999 р., № 2246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2246-99-%EF>.
3. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» : від 26.06.2004 р., № 1875-IV // *ВВР*

України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

4. Цивільний кодекс України. За станом на 15 серпня 2006 р. – Х. : Одіссей, 2006. – 424 с.

5. Закон України «Про захист прав споживачів» : від 12.05.1991 р., № 1023-XII // *ВВР* України. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення» : від 21.07.2005 р., № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=630-2005-%EF>.

7. Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства «Про порядок відключення окремих житлових будинків від мереж централізованого опалення та постачання гарячої води при відмові споживачів від централізованого теплопостачання» : від 22.11.2005 р., № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1478-05>.

Сергієнко В. В. Актуальні питання правового регулювання надання житлово-комунальних послуг / В. В. Сергієнко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 885–890 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11cvvgkr.pdf>

Розглянуті питання якості житлово-комунальних послуг, які надаються, і шляхи їх вирішення, зокрема, відповідальності виконавця за неякісних послуг, особливості виявлення зниження якості житлово-комунальних послуг і відповідальність за порушення умов договору.

Sergienko V.V. Актуальные вопросы правового регулирования предоставления жилищно-коммунальных услуг

Рассмотрены вопросы качества оказываемых жилищно-коммунальных услуг и пути их разрешения, в частности, ответственности исполнителя за оказание некачественных услуг, особенности выявления снижения качества жилищно-коммунальных услуг и ответственность за нарушения условий договора.

Sergienko V.V. Pressing Questions of Legal Regulation of Granting of Housing and Municipal Services

Questions of quality of rendered housing-and-municipal services and a way of their permission, in particular, responsibility of the executor for rendering of poor-quality services, feature of revealing of decrease in quality of housing-and-municipal services and responsibility for infringements of treaty provisions are considered.