

Ст. 22 Закону "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" встановлює, що до суб'єктів господарювання за провадження господарської діяльності без ліцензії застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафів у розмірах, встановлених законом. Зазначені штрафи спрямовуються до Державного бюджету України. Рішення про стягнення штрафів приймаються органом, на який згідно з чинним законодавством покладено функції контролю за наявністю ліцензій.

Висновок: за результатами аналізу розглянутих матеріалів можна сформулювати поняття застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративної відповідальності за порушення у сфері господарської і підприємницької діяльності. На думку автора, це дії державного органу виконавчої влади, спеціально уповноваженого на забезпечення законності у визначених сферах господарської і підприємницької діяльності, спрямовані на покарання винної у вчиненні адміністративного правопорушення особи, внаслідок яких останній зазнає негативних наслідків морального, особистісного, майнового та іншого характеру.

Література

1. Про міліцію. Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР від 22.01.1991. - 1991. - № 4. - Стор. 20.
2. Вітвіцький С.С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2004. - 178 с. - С. 28-29.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-ІV // Офіційний вісник України від 28.03.2003. - 2003. - № 11. - Стор. 303. - Ст. 462.
4. Адміністративне право України: основні поняття [навч. посіб.]. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Золотарьова Н.І., Київ, 2005. - С. 117.
5. Господарське право України/ За ред. В. М. Гайворонського, В. П. Жушмана. - Харків: Право, 2005. - 384 с. - С. 154.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України від 01.10.2010 - 2010. - № 72 / І Спеціальний випуск /. - Стор. 15. - Ст. 2598.
7. Щербина, В.С. Господарське право: підр. / В.С.Щербина. — 4-те вид., перероб. і допов. — К.: Юрінком Інтер, 2009. — 640 с. - С. 39.
8. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України. — 2003. — № 5. — С. 117.
9. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття. Навч. посібник. - К.: 2005. - 232 с. - С. 123-124.
10. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц. А.Т.Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. - Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. - 99 с. - С. 37.
11. Про ліцензування певних видів господарської діяльності. Закон України від 01.06.2000 № 1775-ІІІ // Офіційний вісник України від 21.07.2000/ - 2000 р. - № 27. - Стор. 1. - Ст. 1109.
12. Про затвердження переліку органів ліцензування. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 // Офіційний вісник України від 01.12.2000 - 2000 р., № 46, стор. 218, стаття 2001.

УДК 332.8 (477)

К.Ю.Гарнік
здобувач кафедри адміністративного права
і процесу НАВС України

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ – ЗМІСТ І ВИДИ

У статті аналізуються зміст та види житлово-комунальних послуг за законодавством України. Зроблено пропозиції щодо вдосконалення окремих положень Закону України «Про житлово-комунальні послуги». Запропонована класифікація житлово-комунальних послуг.

Ключові слова: житлово-комунальна послуга, забезпечення умов проживання, задоволення потреб, класифікація, комунальна послуга.

В статье анализируются суть и виды жилищно-коммунальных услуг за законодательством Украины. Разработаны пропозиции касательно усовершенствования отдельных норм Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах». Предложена классификация жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова: жилищно-коммунальная услуга, обеспечение условий проживания, удовлетворение потребностей, классификация, коммунальная услуга.

This paper analyzes the content and types of utility services under the laws of Ukraine. Make suggestions to improve certain provisions of the Law of Ukraine "On public utilities." The proposed classification of utility services.

Keywords: *utilities, maintenance of living conditions, needs, classification, and utilities.*

Актуальність. У Загальнодержавній програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки зазначається, що недосконалість системи соціального захисту населення у сфері надання житлово-комунальних послуг, недостатня поінформованість населення, неузгодженість норм законодавства щодо регулювання взаємовідносин споживачів і виробників/виконавців житлово-комунальних послуг зумовлюють зростання незадоволення серед населення [1]. У зв'язку з цим виникає потреба наукового осмислення змісту житлово-комунальних послуг та нормативно-правових актів, де він визначається, що дозволить точніше визначити їх перелік, виявити послуги, необхідність у яких відсутня, і уникнути їх появи у майбутньому, а також дозволить досягнути мети, поставленої у вищевказаній програмі.

Аналіз останніх досліджень. Вивченню проблеми розвитку ринку житлово-комунальних послуг присвячено ряд наукових досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних учених різних галузей права. Серед праць вітчизняних економістів варто в першу чергу назвати праці О. Завади, О. Кучеренка, О. Малютя, І. Мельника, С. Мельника, А. Муренка, О. Полоніна, В. Тітяєва та ін. Серед адміністративістів дослідженням проблем адміністративно-правового забезпечення житлово-комунального та комунального господарства займалися О. Буханевич, М. Глух і О. Соколовська, а житлово-комунальних послуг і заходам детінізації у сфері їх надання – І. Чеховська. Російська вчена О. Блінкова у своєму дисертаційному дослідженні детально проаналізувала одну з житлово-комунальних послуг – водозабезпечення. Вона запропонувала шляхи вирішення проблеми, пов'язаної із нормативним регулюванням догорів водопостачання та водовідведення. Незважаючи на певні напрацювання вищевказаних авторів, які досліджували окремі аспекти регулювання (як економічного, так і правового) житлово-комунальних послуг, проблеми змісту та видів житлово-комунальних послуг у їх працях досліджені ще недостатньо.

Терміни «житлово-комунальні послуги» та «комунальні послуги» міцно закріпилися в юридичній термінології, лексиконі професіоналів, а також у щоденному вжитку мільйонів громадян нашої держави. Аналіз юридичної літератури та наукових публікацій свідчить, що часто ці поняття вживаються як рівнозначні. Їх зміст сприймається як аксіома, без відповідного наукового обґрунтування. На нашу думку, в першу чергу це пов'язано із складним поняттям «послуга», наукові дискусії щодо якого продовжуються і сьогодні.

Метою статті є теоретичний аналіз розуміння змісту житлово-комунальних послуг, як правової категорії, їх класифікації, що міститься у національному законодавстві та запропоновані науковцями.

Виклад основного змісту. Законодавче визначення поняття житлово-комунальних послуг закріплене у ст. 1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. Ними визнаються результати 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. У цій же статті вказується, що комунальні послуги – це результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи у забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезенням побутових відходів у порядку, встановленому законодавством [2]. З цього вбачається, що вказані два поняття за своїм змістом не рівнозначні. Хоч законодавець і називає в загальному їх однаково – «послугами» та «результатом господарської діяльності», поняття «житлово-комунальних послуг» є ширшим. Варто також навести з цього приводу думку С. Кірсанова, який у своїй дисертації зробив спробу відокремити житлові послуги від комунальних, вважаючи, що саме так можна в повному обсязі визначити поняття житлово-комунальної послуги [3].

Саме поняття «послуга» межує на стику двох наук – економіки та права, що логічно призводить до розгляду її як економічної та юридичної категорії. Послуга як економічна категорія має два значення: по-перше, послуги – це вид економічної діяльності, по-друге, послуги – це економічне благо. З цієї точки зору, під послугами одні економісти розуміють саму діяльність, спрямовану на задоволення потреб, інші – результат, який задовольняє індивідуальну потребу, а треті – діалектичну єдність діяльності і результату, який досягається в ході цієї діяльності. В економічній літературі виокремлюють такий тип послуг як приватні, які поділяють на дві категорії – послуги, що надаються масовим споживачам (організація дозвілля, комунальні) та індивідуальні послуги, що надаються безпосередньо індивіду для задоволення його специфічних потреб (медичні, психологічні та ін.). Характерними рисами, які відокремлюють послуги від товарів в економічній літературі вважаються: невідчутність, невіддільність від джерела, мінливість якості та незбереження [4, с. 26].

У даному випадку варто звернутися до ст. 901 Цивільного кодексу України, де визначається, що «за договором надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається у процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлене договором» [5]. Отже, оскільки послугу завжди пов'язують із договором, то, на нашу думку, варто визначення «житлово-комунальних послуг» і «комунальних послуг» доповнити положенням про те, що це «... результати господарської діяльності, засновані на умовах укладення договорів і спрямовані на ...» а далі по тексту.

Основними сутнісними характеристиками житлово-комунальних послуг С. Мельник називає наступні: 1) їх надання має соціально значущий характер, пов'язаний із відновленням трудового потенціалу населення, задоволенням соціально-гігієнічних та інших потреб громадян; 2) житлово-комунальні послуги надаються населенню в місцях їх постійного або тимчасового перебування; 3) надання житлово-комунальних послуг супроводжується поставкою певних видів товарів та має певною мірою централізований характер; 4) при визначенні вартості та стандартів якості житлово-комунальних послуг значну роль відіграють державні органи та громадські організації; 5) їх надання обмежується переважно містами та населеними пунктами міського типу; 6) вони створюють комфортні умови проживання, сприяють життєзабезпеченню та підтриманню необхідного санітарного стану міст та інших населених пунктів [6, с. 7]. С. Мирза, досліджуючи проблеми житлово-комунальних послуг, формулює ряд наступних висновків: 1) житлово-комунальні послуги представляють собою діяльність, що забезпечує кінцевий результат – надання послуги безпосередньо споживачеві і включає в себе технічне обслуговування інженерних систем, конструктивних елементів та ремонт житлових будинків, в тому числі виконання заяв щодо невідкладних аварійних робіт; 2) з юридичної точки зору їх можна охарактеризувати як суспільні відносини між її постачальником та споживачем з приводу надання вказаної послуги [7, с. 353]. Будь-яка послуга, в тому числі житлово-комунальна, повинна бути якісною. Тому варто погодитися з думкою В. П. Полуянова та Н. С. Поповича, які вважають, що якість наданих житлово-комунальних послуг залежить від наступних факторів: 1) дотримання міжнародного стандарту якості ISO 9000; 2) дотримання встановлених нормативів та стандартів якості послуг, що стосуються усіх складових підгалузей житлово-комунального господарства України; 3) врахування та повне задоволення вимог споживачів до якості житлово-комунальних послуг [8].

У Законі України «Про житлово-комунальні послуги» житлово-комунальні послуги класифікуються на два види: 1) функціонального призначення; 2) порядком затвердження цін/тарифів.

За функціональним призначенням такі послуги поділяються на:

1) комунальні послуги (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);

2) послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);

3) послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);

4) послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій та мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо) (ст. 13) [2].

З аналізу норм вищевказаної статті можна зробити певні висновки та вказати на допущені законодавцем неточності. По-перше, у ст. 1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» у визначенні поняття «комунальні послуги» відсутнє слово «тощо» (ст. 1), яке наявне у ст. 13 цього ж Закону. Цей недолік можна, в принципі, вважати несуттєвим. Однак, така ситуація все ж таки дозволяє неоднозначно тлумачити зміст поняття у майбутньому. З цього приводу ми підтримуємо думку Я. Л. Петена. Він вказує, що перелік комунальних послуг не може бути вичерпним, оскільки з подальший розвиток людства та новітніх технологій будуть виникати нові види та форми житлово-комунальних послуг [9, с. 371].

По-друге, послуга «вивезення побутових відходів» вказується як комунальна послуга, так і послуга, пов'язана з утриманням будинків і споруд та прибудинкових територій. У даному випадку пропонуємо залишити вказану послугу серед переліку комунальних послуг, оскільки так уже зазначено при визначенні цього поняття у ст. 1 Закону.

По-третє, у ст. 1 Закону нема визначень житлово-комунальним послугам, які вказані у пунктах 2-4 ст. 13. На нашу думку, доцільно було б це зробити, оскільки безпосереднє відношення до змісту та призначення житлово-комунальних послуг має цей закон, а не інші підзаконні нормативні акти. Наприклад, визначення поняття «утримання будинків і прибудинкових територій» дається у Наказу Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17.05.2005 р. [10]. Сам примірний перелік послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд дається у Наказі Держжитлокомунгоспа від 10.08.2004 р. [11]. Зміст послуги, пов'язаної з управлінням будинком, спорудою, групою будинків розкривається у Наказі Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 02.02.2009 р. № 13 [12].

Залежно від порядку затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги вони поділяються на три групи:

1) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади, а у випадках, передбачених законом, – національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг та національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;

2) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які затверджують органи місцевого самоврядування для надання на відповідній території;

3) житлово-комунальні послуги, ціни/тарифи на які визначаються виключно за договором (домовленістю сторін) (ст. 14) [2].

Варто відзначити, що такий погляд законодавця на класифікацію житлово-комунальних послуг частково не поділяють науковці. Так, С. Мельник пропонує їх класифікувати за наступними критеріями: 1) залежно від форми та способу задоволення потреби; 2) за кількісним складом споживачів; 3) за механізмом ціноутворення; 4) за функціональним призначенням; 5) за порядком затвердження цін і тарифів; 6) за наявністю на ринку товарів-замінників; 7) залежно від стану ринку, на якому надаються житлово-комунальні послуги [6, с. 16-17].

На нашу думку, доцільно розглядати також варіант поділ житлово-комунальних послуг окремо на житлові та комунальні. За юридичною силою житлово-комунальні послуги можна класифікувати на та, що закріплені у законодавчому акті, та ті, що закріплені у підзаконних нормативних актах. За замовником їх можна класифікувати на: 1) ті, що надаються фізичним особам; 2) ті, що надаються юридичним особам; 3) ті, що можуть надаватися фізичним і юридичним особам. За виконавцем – житлово-комунальні послуги, що надаються державним, комунальним або приватним підприємством, приватною особою. За місцем надання житлово-комунальних послуг можна виокремити послуги, що надаються у міських населених пунктах, селищах та селах.

Висновки. Житлово-комунальні послуги – це результати господарської діяльності, які засновані на умовах укладення договорів між замовниками та постачальниками та спрямовані на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб у якісних умовах проживання чи перебування у населеному пункті. Доцільно класифікувати житлово-комунальні послуги окремо на житлові та комунальні. До комунальних на даний час відноситься забезпечення: холодною та гарячою водою; водовідведенням; газо- та електропостачанням; опаленням; вивезенням побутових відходів. До житлових доцільно віднести: послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій (їх комплексів); послуги з ремонту приміщень, будинків і споруд (їх комплексів); послуги з управління будинком або спорудою (їх групами чи комплексами).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки: Закон України від 24.06.2004 р. (в редакції від 11.06.2009 р.) // ВВР. – 2004. – № 46. – Ст. 512.
2. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. (станом на 13.01.2012 р.) // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 47. – Ст. 514.
3. Кирсанов С. А. Жилищно-коммунальные услуги в системе муниципального управления: дис. ... канд. экон. наук: спец. 08.00.05 / Сергей Алексеевич Кирсанов. – СПб.: 2000. – 207 с.
4. Ткаченко Л. В. Маркетинг послуг: підручник / Л. В. Ткаченко. – К.: ЦНЛ, 2003. – 192 с.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. (станом на 19.01.2012 р.) // ВВР. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
6. Мельник С. М. Розвиток конкурентного середовища на ринках житлово-комунальних послуг в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: спец. 08.07.05 «Економіка торгівлі та послуг» / С. М. Мельник. – К., 2006. – 23 с.
7. Мирза С. Щодо питання про визначення поняття житлово-комунальної послуги / С. Мирза // Вісник УВС. – 2004. – Вип. 27. – С. 350-355.
8. Полуянов В. П. Питання підвищення якості житлово-комунальних послуг як резерву врегулювання обсягів дебіторської заборгованості галузі / В. П. Полуянов, Н. С. Попович // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. – Т. 1. – С. 227-234.
9. Петен Я. Л. Господарсько-правова характеристика договору про надання житлово-комунальних послуг / Я. Л. Петен // Форум права. – 2010. – 2. – С. 368-372.
10. Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій: Наказ Держжитлокомунгоспа від 17.05.2005 р. № 76 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05>.
11. Про затвердження Примірного переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд: Наказ Держжитлокомунгоспа від 10.08.2004 р. № 150 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1046-04>.
12. Про затвердження правил управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства від 02.02.2009 р. № 13 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0377-09>.