

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАНДАРТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ

У статті з'ясовується зміст соціальних, міжнародних, національних та галузевих стандартів надання житлово-комунальних послуг. Аналізуються нормативно-правові акти, якими регламентуються повноваження органів виконавчої влади у цій сфері діяльності та визначаються основні вимоги до стандартів житлово-комунальних послуг.

Ключові слова: *житлово-комунальна послуга, орган виконавчої влади, стандарт, стандартизація, якість.*

В статье выясняется содержание социальных, международных, национальных и отраслевых стандартов предоставления жилищно-коммунальных услуг. Анализируются нормативно-правовые акты, в которых регламентируются полномочия органов исполнительной власти в этой сфере деятельности, а также определяются основные требования к стандартам жилищно-коммунальных услуг.

Ключевые слова: *жилищно-коммунальная услуга, орган исполнительной власти, стандарт, стандартизация, качество.*

Maintenance of social, international, national and branch standards of grant of housing and communal services turns out in the article. Normatively-legal acts in that plenary powers of executive bodies are regulated in this sphere of activity are analysed, and also the basic requirements are determined to the standards of housing and communal services.

Key words: *housing and communal service, executive body, executive body, standard, standardization, quality.*

Актуальність статті. Метою Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на 2009-2014 роки (далі Програми), прийнятої 11.06.2009 року, є, серед іншого, забезпечення задоволення потреб населення у житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативних і національних стандартів. Серед основних принципів, на яких повинне базуватися виконання поставленої мети, визначено такі: 1) забезпечення населення житлово-комунальними послугами відповідно до соціальних стандартів; 2) доступність для всіх верств населення житлово-комунальних послуг, що відповідають вимогам державних стандартів; 3) формування та отримання державних соціальних стандартів (норм і нормативів) у сфері житлово-комунального обслуговування. Виконання Програми передбачає гармонізацію національних стандартів та інших нормативних актів у сфері житлово-комунального господарства з директивами та стандартами Європейського Союзу, що в свою чергу дасть можливість забезпечити надання населенню житлово-комунальних послуг належної якості відповідно до вимог національних стандартів, гармонізованих з міжнародними або регіональними, та приведення витрат і втрат під час виробництва (надання) житлово-комунальних послуг у відповідності з вимогами європейських стандартів [1]. У зв'язку з цим виникає потреба наукового осмислення змісту стандартів, на основі яких повинні надаватися житлово-комунальні послуги населенню України, що дасть можливість чітко уявити їх значення та правильно застосовувати їх як у нормотворчій, так і у практичній діяльності.

Аналіз останніх досліджень. Проблематикою реформування та розвитку житлово-комунального господарства України опікувалися фахівці різних галузей права. Особливо уважно цю проблему досліджували фахівці-економісти. У сфері адміністративної науки окремі питання забезпечення житлово-комунального господарства вивчалися на рівні дисертаційних досліджень. Так, О.М. Буханевич досліджував адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства України [2]. О.О. Кравчук аналізував адміністративно-правове регулювання комунального управління [3]. О.Я. Куц вивчав проблеми адміністративно-правового регулювання у сфері житлово-комунального господарства України в сучасних умовах [4]. І.В. Чеховська з'ясовувала питання адміністративно-правового режиму детінізації відносин у сфері виробництва та реалізації житлово-комунальних послуг [5]. Однак, питання стандартів надання житлово-комунальних послуг, як основної складової житлово-комунального господарства України, ними та іншими науковцями досліджувалося фрагментарно, що обумовлює необхідність розглянути його з позиції адміністративного права більш детально.

Метою статті є аналіз змісту таких понять як соціальні та національні стандарти, стандарти Європейського Союзу, міжнародні та регіональні стандарти надання житлово-комунальних послуг, про які йдеться у Програмі, а також особливості їх закріплення у нормативно-правових актах національного законодавства.

Виклад основного змісту. Питання впровадження сучасних систем якості та їхня сертифікація згідно з міжнародними стандартами є актуальним для підприємств сфери житлово-комунального господарства України. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, необхідно забезпечувати конкурентноспроможність організацій, що надають житлово-комунальні послуги, а з іншого, повинна бути відповідна якість таких послуг. У цьому сенсі слід враховувати слушну думку В.П. Полуянова і Н.С. Поповича про те, що на якість житлово-комунальних послуг впливають два основних аспекти: 1) стандарти якості житлово-комунальних послуг; 2) вимоги споживачів житлово-комунальних послуг [6, с. 227]. Тому важливо вживати заходів не тільки щодо стандартизації житлово-комунальних послуг, але й не забувати про потреби споживачів.

У п. 6 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» вказується, що державна політика України у сфері житлово-комунальних послуг базується на принципі дотримання встановлених стандартів, нормативів, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг. Ст. 8 цього ж Закону конкретизує, що стандарти, нормативи, норми і правила встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують вироблення та виконання житлово-комунальних послуг з урахуванням соціальних, економічних, природно-кліматичних та інших умов регіонів та населених пунктів (п. 1). Такі стандарти, нормативи, норми, порядки і правила розробляються та затверджуються Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади у сфері стандартизації, центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень та згідно з законодавством (п. 2) [7].

Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері організації розроблення і застосування національних стандартів регламентується Законом України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності». У ст. 8 цього Закону вказується, що «... приймаючи рішення стосовно пропозиції щодо розроблення національного стандарту ... слід брати до уваги чинні міжнародні або регіональні стандарти, або такі, що перебувають на завершальній стадії розроблення, а також особливості держави, відповідну інформацію, географічні та кліматичні характеристики країни та рівень її економічного розвитку» [8].

Термін «стандарт» (від англ. standard) у широкому розумінні означає зразок, еталон, який приймають за вихідний для співставлення із ним інших схожих об'єктів [9]. До одного з вузьких розумінь цього терміну можна віднести визначення, наведене у ст. 1 Закону України «Про стандартизацію», де вказується, що стандарт – це документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим. Стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги [10]. Стандарти базуються на загальноновизначених досягненнях науки і техніки, а також практичного досвіду діяльності у певній сфері господарювання. Як вказується у цій статті, стандарти можуть бути міжнародними, регіональними та національними.

У науковій літературі зустрічається наступна класифікація стандартів: 1) стандарт підприємства; 2) стандарт концерну; 3) стандарт міністерства (його ще називають галузевий стандарт); 4) національний стандарт (наприклад, національний стандарт України ДСТУ); 5) регіональний стандарт (наприклад, європейський стандарт EN); 6) міждержавний стандарт (наприклад, в рамках СНД); 7) міжнародний стандарт (наприклад, ISO) [11]. Таким чином, можна сказати, що стандарт житлово-комунальних послуг – це розроблений, узгоджений та затверджений уповноваженим органом документ загального і багаторазового використання, що встановлює правила, інструкції чи характеристики, які стосуються вироблення та виконання житлово-комунальних послуг.

У Програмі зазначається про необхідність в першу чергу забезпечення населення житлово-комунальними послугами відповідно до соціальних стандартів. Тому логічно буде з'ясувати, що саме розуміється під цим поняттям. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», державні соціальні стандарти – це встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій. Базовим соціальним стандартом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сфері житлово-комунального обслуговування, законодавцем визначено прожитковий мінімум (ст. 6). У подальшому законодавець чомусь не вживає термін «стандарти», а замінює його терміном «державні соціальні нормативи» (ст. 9), що дає підстави говорити про те, що в даному випадку ці два поняття вживаються у Законі як рівнозначні. До їх числа відноситься: 1) гранична норма оплати ... житлово-комунальних послуг залежно від отриманого доходу; 2) соціальні нормативи користування житлово-комунальними послугами, щодо оплати яких держава надає пільги та встановлює субсидії малозабезпеченим громадянам; 3) показники якості надання житлово-комунальних послуг [12]. Недоліком цього закону, на нашу думку, є те, що в ньому не визначено реального механізму застосування соціальних стандартів при забезпеченні населення житлово-комунальними послугами, а лише зазначено, що «державні соціальні гарантії є обов'язковими для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності». Як вірно зауважує О.Г. Чугчева, на сьогодні не існує єдиного підходу стосовно визначення категорії «соціальний стандарт» та практично прийнятої їх чіткої класифікації, а також не зовсім зрозуміло як співвідносяться поняття «соціальні стандарти» та «соціальні нормативи» і де поділися «соціальні норми». На її думку, соціальний стандарт – це певна модель, що характеризує якість та рівень життєдіяльності людини [13, с. 340].

У цьому сенсі важливим є Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, затверджений Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 р. № 293. У ньому деталізуються соціальні стандарти та нормативи. Відповідно, до соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування щодо показників якості житлово-комунальних послуг відноситься лише:

- безперебійне цілодобове водопостачання протягом року;
- забезпечення температури повітря в житлових приміщеннях на рівні не нижче ніж 18 градусів по Цельсію;
- безперебійне цілодобове постачання природного газу протягом року (за умови повної оплати споживачами) [14].

Таке положення, на нашу думку, з огляду на норми Закону України «Про житлово-комунальні послуги» не дозволяє об'єктивно визначити якість житлово-комунальних послуг, що надаються населенню. Це можна пояснити тим, що у ст. 13 цього Закону визначений розподіл житлово-комунальних послуг залежно від функціонального призначення: 1) комунальні (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, вивезення побутових відходів); 2) послуги з утримання будинків і споруд та при будинкових територіях; 3) послуги з управління будинком, спорудою чи групою будинків; 4) послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд [7]. Як бачимо, соціальні стандарти щодо показників якості житлово-комунальних послуг, визначені Наказом від 17.06.2002 р. № 293, стосуються виключно комунальних послуг. Крім того, вони стосуються лише їх частини – водопостачання, централізованого опалення і газопостачання. На нашу думку, у Державний класифікатор доцільно також включити показники безперебійного електропостачання і забезпечення вивезення побутових відходів, а також класифікатор житлових послуг, визначених ст. 13 Закону України «Про житлово-комунальні послуги».

Національні стандарти створюються для внутрішнього користування в окремій країні. Їх ще називають державними, оскільки вони розробляються та приймаються центральним органом державної виконавчої влади у сфері стандартизації та доступні для широкого кола користувачів. У залежності від специфіки об'єкта стандартизації, призначення, складу та змісту вимог, які встановлені до нього, національні стандарти поділяються на: основоположні; продукцію та послуги; процеси; методи контролю.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства є головним органом серед центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства. Цей орган влади, серед іншого, затверджує:

- порядки, норми і правила у сфері житлово-комунального господарства;
- методики визначення норм споживання житлово-комунальних послуг (крім споживання природного газу та електроенергії);
- нормативно-правові акти з питань контролю у сфері житлово-комунального господарства [15].

Варто зауважити, що викладення норм у вищезазначеному Указі Президента таким чином не відповідає нормам Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. та не дозволяє у повній мірі виконувати покладені завдання. Так, у його ст. 5 вказується, що до повноважень центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства належить: 1) забезпечення контролю за дотриманням ... вимог стандартів, нормативів, норм, порядків і правил ...; 2) сприяння створення ... систем управління якістю житлово-комунальних послуг відповідно до національних або міжнародних стандартів; 3) організація та виконання в межах повноважень робіт із стандартизації, метрології та підтвердження відповідності у сфері житлово-комунальних послуг; 4) розроблення системи нормативно-правових актів щодо формування ... стандартів, нормативів, норм, порядків і правил у сфері житлово-комунальних послуг [7]. Окрім цього, в Положенні про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України чомусь взагалі не вживаються терміни «стандарти» і «нормативи».

Національні (державні) стандарти будь-якої країни, в тому числі України, у нормативних документах відображають особливості та рівень свого розвитку. Щодо міжнародних стандартів, то в Україні вони почали використовуватися з 1989 р. З 1996 р. в Україні діють міжнародні стандарти 9000, які охоплюють системи забезпечення якості, з 1 січня 1998 р. – стандарти ISO 14000, які охоплюють сферу навколишнього середовища, з 1 липня 1998 р. – європейські стандарти 45000, які регулюють діяльність в галузі оцінки відповідності. В кінці 2002 р. набули чинності національні стандарти, створені на основі міжнародних стандартів серії ISO 9000 нової версії. Запроваджено низку стандартів серії 14000 та інших серій. На кінець 2006 р. в Україні затверджено 17 технічних регламентів з підтвердження відповідності, що базуються на європейських директивах «нового підходу» і в яких встановлено обов'язкові вимоги щодо безпеки до певних видів продукції.

Стандарти ISO серії 9000 набули чинності в Україні 27 червня 2001 р. і є ідентичним перекладом міжнародних стандартів. До цієї серії стандартів належать: 1) ДСТУ ISO 9000:2001. Системи управління якістю. Основні положення та словник; 2) ДСТУ ISO 9001:2008. Системи управління якістю. Вимоги; 3) ДСТУ ISO 9004:2001. Системи управління якістю. Наставови щодо поліпшення діяльності; 4) ДСТУ ISO 19011:2001. Наставови щодо здійснення аудитів систем управління якістю та/чи навколишнім середовищем [16]. Основною особливістю стандартів ISO 9000 в області якості послуг є яскраво виражена їх орієнтація на вимоги споживачів. Універсальність стандартів полягає в тому, що вони не пропонують абсолютних вимірних критеріїв якості для кожного окремого виду продукції або послуг. Вони вироблені та перевірені світовою практикою і задають лише

методологію функціонування системи якості, яка забезпечуватиме високу ступінь задоволеності споживачів. Не слід забувати, що ст. 5 Закону України «Про стандартизацію» передбачає, що одним із принципів державної політики у сфері стандартизації є пріоритетність прямого впровадження в Україні міжнародних та регіональних стандартів [10].

Висновки. Стандарти надання житлово-комунальних послуг базуються на загально визначених досягненнях науки і техніки, а також практичного досвіду діяльності у цій сфері господарювання. Під ними доцільно розуміти прийняті уповноваженими органами нормативно-правові акти, в яких визначаються вимоги щодо кількісного і якісного складу надання цих послуг. Можна виділити такі види стандартів забезпечення населення житлово-комунальними послугами: міжнародні, регіональні, національні (державні), галузеві. Незважаючи на пріоритетність прямого впровадження в Україні міжнародних і регіональних стандартів, слід обов'язково враховувати вимоги до житлово-комунальних послуг українських споживачів.

Література:

1. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки: Закон України від 11.06.2009 р. // ВВР. – 2009. – № 47–48. – Ст. 720.
2. Буханевич О.М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.М. Буханевич. – К., 2009. – 23 с.
3. Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.О. Кравчук. – К., 2008. – 20 с.
4. Куц О.Є. Адміністративно-правове регулювання у сфері житлово-комунального господарства України в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.Є. Куц. – Х., 2010. – 19 с.
5. Чеховська І.В. Адміністративно-правовий режим детінізації відносин у сфері виробництва та реалізації житлово-комунальних послуг: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І.В. Чеховська. – К., 2006. – 21 с.
6. 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.
7. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. (станом на 13.01.2012 р.) // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 47. – Ст. 514.
8. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 01.12.2005 р. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 12. – Ст. 101.
9. Вікіпедія: вільна енциклопедія // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Стандарт>.
10. Про стандартизацію: Закон України від 17.05.2001 р. (станом на 30.07.2010 р.) // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 31. – Ст. 145.
11. Фомичев С.К. Основи управління якістю / С.К. Фомичев // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.if.ua/books/150.html>.
12. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. (станом на 15.03.2012 р.) // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
13. Чутчева О.Г. Щодо визначення соціальних стандартів: проблеми теорії та практики / О.Г. Чутчева // Держава і право. 2010. – № 48. – С. 339–344.
14. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 р. № 293 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1152.676.0>.
15. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Указ Президента України від 31.05.2011 р. № 633/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1665.
16. Салухіна Н.Г. Сертифікація та стандартизація товарів і послуг // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/10550123/tovaroznavstvo/kategoriyi_vidi_standartiv.