

культурної спадщини [7], охорона праці [8]. Синтезуючи ці галузеві поняття, можна дійти висновку про зміст терміну "охорона" взагалі – це система або комплекс заходів, спрямованих на збереження відповідних цінностей.

Підсумовуючи сказане вище, можна зробити висновок, що дані договори є реальними (в залежності від ступеню технічної обладнаності об'єкту) або консенсуальними, оплатними, двосторонніми. Сторонами в даних договорах є ДСО ("охорона") та замовник ("власник" чи "клієнт"). Серед найбільш істотних недоліків можна назвати відсутність чіткого та належного регулювання порядку перевірки справності стану засобів охоронної сигналізації. Сформульовані внаслідок здійснення цивільно-правової характеристики особливості договірної регулювання діяльності ДСО надає підставу для подальшого визначення конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного цивільного законодавства у частині стосовно надання охоронних послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угровецький О.П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної правової служби охорони

при МВС України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /НУВС. –Х., 2004. -20 с.

2. Бобрик В.І. Цивільно-правова охорона особистого життя фізичних осіб: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. –Х., 2004. -20 с.

3. Цивільний кодекс України // ВВР України. -2003. - № 40-44. -Ст.356 (із змінами).

4. Цивільне право України: Підручник /За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. -К.: Юрінком Інтер, 2002.

5. Закон України "Про державну таємницю" від 12.01.1994 р., № 3855-ХІІ // ВВР України. -1994. -№ 16. -Ст.93 (із змінами).

6. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19.11.1992 р., № 2801-ХІІ // ВВР України. -1993. -№ 4. -Ст.19 (із змінами).

7. Закон України "Про охорону культурної спадщини" від 08.06.2000 р., № 1805-ІІІ // ВВР України. -2000. -№ 39. -Ст.333 (із змінами).

8. Закон України "Про охорону праці" від 14.10.1992 р., № 2694-ХІІ //ВВР України. -1992. -№ 49. -Ст.668 (із змінами).

Надійшла до редколегії 28.10.2004

РЯБЧЕНКО Ю.Ю. ХАРАКТЕРИСТИКА ДОГОВОРОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ИСПОЛНЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ ПРИ МВД УКРАИНЫ

Представлена гражданско-правовая характеристика и определено место договорной деятельности Государственной службы охраны при МВД Украины в системе гражданско-правовых договоров.

RJAVSCHENKO JU.JU. THE CHARACTERISTIC CONTRACTS REGULATING EXECUTION OF SEPARATE DIRECTIONS ACTIVITY OF STATE SERVICE GUARD AT THE UKRAINE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

The civil-law characteristic is submitted and the place of contractual activity of State Service Guard is determined at the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in system of civil-law contracts.



В.В. СЕРГИЕНКО

канд. юрид. наук

Национальный университет внутренних дел

УДК 347.447.8:658.264

ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ПОРЯДОК ИХ ФОРМИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

Рассматривается проблема формирования договорных отношений при обеспечении тепловой энергией в виде горячей воды и пара.

Снабжение теплом жилищного фонда является наиболее дорогой жилищно-коммунальной услугой, предоставляемой в настоящее время населению. В среднем по Украине стоимость такой услуги составляет 62 %, а в таких

городах, как Одесса, Киев и Крым составляющая тепла доходит до 65 % от общей стоимости жилищно-коммунальных услуг. В силу специфики товара и технологических особенностей его транспортировки, обеспечи-

вающие теплоснабжение организации занимают монопольное положение и имеют возможность навязывать потребителям условия поставки тепла. Именно по этой причине важнейшей задачей для государства становится регулирование взаимоотношений между производителем и потребителями тепла.

Поэтому новизна настоящей работы заключается в том, что впервые исследуются вопросы формирования надлежащих договорных отношений в сфере теплоснабжения. На наш взгляд, для устранения возникших преимуществ у тепло поставляющих организациях, необходимо помимо регулирования порядка ценообразования перейти к регулированию отношений производителя и потребителя коммунальных услуг полноценным договором, а не отраслевыми (ведомственными) правилами, положениями, инструкциями, и типовыми договорами, разрабатываемыми самими министерствами и ведомствами. Последние, по нашему мнению, должны регламентировать лишь технические вопросы пользования инженерными системами.

В настоящее время на государственном уровне созданы необходимые юридические предпосылки для регулирования взаимоотношений сторон, возникающих при любой хозяйственной деятельности, на основе договора. В соответствии со ст.11 ГК Украины договор является одним из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей [1]. Договором признается соглашение двух или нескольких лиц направленное на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Именно договор является способом регулирования отношений между частными лицами сообразно их интересам и потребностям, потому что движущей силой всякого договора является соглашение сторон, то есть их воля [2, с.245]. Из этого следует, что договорные отношения имеют практический смысл лишь в том случае, если стороны определили свои взаимоотношения и установили для себя определенные права, обязанности и условия по снабжению и отбору тепла. Именно совокупность прав и обязанностей сторон и составляет содержание договора.

В соответствии со ст.638 Гражданского кодекса Украины, договор считается заключенным, если сторонами достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора при условии, что оно по форме соответствует требованиям, предъявляемым к такого рода договорам ст.639 ГК Украины. К числу существенных относятся предмет договора (например, по тепловой энергии - это горячая вода или пар до границы эксплуатационной ответственности), стоимость товара (горячей воды и пара), условия поставки (давление в трубопроводах магистральных), а также все те условия договора, относительно которых, по заявлению одной из сторон, должно быть достигнуто соглашение [1].

Если исходить из того, что тепловые сети, осуществляющие поставку тепловой энергии, часто ссылаются на то, что они не являются генерирующей организацией, а только транспортируют (передают) выработанную энергию (т.е., оказывают услуги), то на основании ст.901 ГК Украины по договору оказания услуг одна сторона (исполнитель) обязуется по поручению другой стороны (за-

казчика) предоставить услугу, которая потребляется в процессе осуществления определенных действий, а заказчик обязуется оплатить исполнителю эту услугу.

В соответствии с изложенным, в договорах, регламентирующих взаимоотношения между исполнителями и потребителями услуг (в том числе и коммунальных), в обязательном порядке отражаются следующие положения:

- качество и режим предоставления услуг, и нормативные объемы потребления;
- порядок и сроки устранения неисправностей и аварий;
- установленные размеры и условия оплаты, расчетный период и сроки внесения платежей, пеня за несвоевременную оплату услуг;
- права, обязанности и ответственность исполнителя (поставщика услуг) и потребителя.

На практике организации, осуществляющие поставку тепловой энергии, на наш взгляд, умышленно отказываются от заключения договоров по установленной форме, ибо те положения, которые должны быть отражены в условиях такого типа договора, для них самих не выполнимы, а, следовательно, при не выполнении или не надлежащем исполнении взятых на себя обязательств, к ним могут быть применены санкции.

В исполнении договора теплоснабжения могут принимать участие несколько сторон: генерирующая компания, абонент и субабонент. При этом каждое лицо отвечает только за свою часть обязательств, не отвечая по обязательствам других сторон. Отсюда становится невозможным возникновение обязательств по поставке тепловой энергии из факта самого подключения к тепловым магистралям и трубопроводам, а, следовательно, все вопросы должны быть оговорены в договоре с разграничением прав и обязанностей каждой из сторон, что уменьшит для них негативные последствия.

Для предотвращения или уменьшения размера негативных последствий, возникающих вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения стороной договора своих обязательств, законодателем предусмотрены финансовые санкции в виде неустойки. В соответствии со ст.549 ГК Украины, под неустойкой (штрафом, пеней) понимается определенная денежная сумма или иное имущество, которую сторона (должник), не исполнившая или ненадлежащим образом исполнившая свои обязательства по договору, обязана уплатить другой стороне (кредитору). По ст.526, 527 ГК Украины в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения всех обязанностей по договору сторона, допустившая нарушение, несет ответственность, установленную законом или самим договором. Нарушение обязательств влечет, прежде всего, обязанность виновной стороны возместить причиненные этим нарушением убытки, под которыми понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права (выполнения не сделанных или дополнительных работ для получения приемлемого результата работы в целом и т.д.).

Учитывая тот факт, что теплоснабжающие организации занимают монопольное положение на рынке поста-

вок тепла, это определяет их особые взаимоотношения с управляющими жилищным фондом организациями (службами заказчика, жилищными управлениями, участками), которые должны строиться на основе договоров, регулируемых требованиями статьи 633 ГК Украины «Публичный договор». При этом публичный договор накладывает на монополиста особые обязательства:

- организация, обеспечивающая поставку тепла, обязана оказывать услуги (поставить тепло) каждому, кто к ней обратится, и не вправе оказать предпочтение одному лицу перед другим при принятии решения о заключении публичного договора, если не докажет, что не имела возможности предоставить потребителю (покупателю) тепло соответствующего объема и качества;

- все условия публичного договора, включая цены (тарифы) на предоставляемые услуги (товары), устанавливаются едиными для всех потребителей, за исключением случаев, предусмотренных нормативными, правовыми актами, таких как, предоставление льгот по стоимости услуг (товара) для отдельных категорий потребителей (например, льготы инвалидам по оплате услуг отопления и горячего водоотведения);

- в случае необоснованного отказа теплоснабжающей организации от заключения публичного договора, жилищное предприятие (служба заказчика) вправе подать иск в арбитражный суд о принуждении данной организации заключить такой договор и возместить убытки, причиненные необоснованным уклонением от заключения договора.

При получении теплоносителя для отопления и горячей воды для горячего водоснабжения из центрального теплового пункта покупаются-продаются тепловая энергия для отопления и горячая вода с заданными параметрами. Поэтому в договоре оговариваются температура теплоносителя, а учитывая тот факт, что для соблюдения температурного режима давление теплоносителя играет большую и давление в магистральных трубопроводах, важным вопросом является учет потребляемого тепла.

Отсутствие приборов учета отпускаемой и принимаемой тепловой энергии привело к необходимости введения нормативов потребления тепла для оплаты потребителем, какого-то условного количества тепловой энергии, возможно, отличающегося от фактического потребления. Нормативы потребления коммунальных услуг утверждаются органами местного самоуправления, регулирование цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий осуществляется государством в лице органов местного самоуправления. В настоящее время размер платежей потребителя за тепло устанавливается с учетом предельного уровня платежей (в % к затратам, обеспечивающим полное возмещение издержек на производство жилищно-коммунальных услуг). Предельный уровень платежей устанавливается центральным органом исполнительной власти по представлению органов местного самоуправления в зависимости от складывающейся социально-экономической ситуации с учетом необходимости предоставления отдельным категориям граждан компенсаций (субсидий) на оплату жилищно-коммунальных

услуг.

Принципиальным отличием договора теплоснабжения от других договоров является участие в договоре трех сторон: генерирующей компании, организации, отвечающей за предоставление населению коммунальных услуг (жилищно-эксплуатационные организации) - Заказчика по договору, теплоснабжающей организации (а в отдельных случаях – и органа местного самоуправления). Управляющая организация выступает заказчиком на поставку тепла для нужд жилищного фонда. Теплоснабжающая организация организует исполнение заказа на теплоснабжение, а орган местного самоуправления несет ответственность за перечисление из бюджета города дотаций на разницу в тарифах населения и стоимостью приобретаемого тепла.

Для обеспечения прямых поступлений средств от населения (минуя жилищную организацию) за потребляемую тепловую энергию теплоснабжающие организации в некоторых городах пытаются заключать договора на теплоснабжение непосредственно с населением. Причина - использование жилищными предприятиями средств населения не по назначению. В действительности такой подход применим при наличии у потребителей приборов учета и регулирования теплопотребления. Использование такого подхода при отсутствии приборов учета и регулирования тепла увеличивает бесконтрольность поставщиков тепла. Потребители будут вынуждены оплачивать счета, выставленные монополистом вне зависимости от того, получено тепло или нет, а также оплачивать все издержки, которые возникают из-за недобросовестного ведения хозяйственной деятельности.

При отсутствии у потребителей приборов учета и регулирования, защиту интересов потребителя по теплоснабжению должны взять на себя РЭО, ЖЭО или создаваемые самими потребителями коммунальных услуг (тепло-водоснабжения) кондоминиумы. Именно эти организации на основе договора должны покупать у поставщика тепло, а потом на основе договоров, заключаемых с каждым из потребителей, подавать его в жилые помещения.

Если жилое здание имеет приборы учета и систему регулирования теплопотребления, то в договоре необходимо указать допустимое снижение и увеличение потребления тепловой энергии, связанное не с отклонениями температуры, а с возможным желанием заказчика изменить количество принимаемого (отбираемого) тепла. Учитывая, что при проектировании здания и сооружении в бывшем СССР проектная температура теплоносителя должна была быть не ниже 75 градусов [3], прибор учета должен отсчитывать температуру, при температуре теплоносителя не ниже проектной.

В договоре на теплоснабжение обязательно должна принимать участие администрация города, как третья сторона. Ее присутствие в договоре дает возможность организациям поставщикам погасить долги бюджета (возникающие при оказании коммунальных услуг в сфере теплообеспечения льготным категориям граждан) и формировать реальные договорные отношения. Договор устанавливает показатели качества тепловой энергии, по-

ставляемой потребителю, которые должны устанавливаться независимо от того, установлен у потребителя прибор учета или нет. Если качество поставляемой продукции не соответствует условиям договора, поставщик тепла должен оплачивать неустойку в виде штрафных санкций [1]. Наличие приборов учета позволяет рассчитывать за фактически потребленное тепло, но не позволяет выставлять штрафные санкции за некачественную поставку тепла. На наш взгляд, критериями качества поставки тепла при заключении договора должна быть температура, в жилом помещении приравненная к 18 градусам, а температура теплоносителя, а также давление в подающем и обратном трубопроводе.

Договором должен устанавливаться режим отпуска тепловой энергии, соответствующий требованиям Правил пользования тепловой энергией [4]. Горячее водоснабжение должно осуществляться бесперебойно круглосуточно круглогодично, теплоснабжение - бесперебойно круглосуточно в течение отопительного периода. Продолжительность допустимых перерывов согласовывается сторонами, однако все равно это вызывает споры между заказчиками поставщиками тепла, избежать которые можно в договорах исходя из технического состояния разводящих и магистральных сетей, а также климатических условий. Следовательно, договор должен четко установить границы ответственности за состояние и эксплуатацию сетей теплоснабжения, сооружений и устройств исходя из акта разграничения балансовой принадлежности, что позволит избежать ненужных споров между сторонами.

Во избежание вопросов неисполнения или не надлежащего исполнения взятых на себя обязательств, в договоре должна быть закреплена обязанность теплоснабжающей организации участвовать в составлении двусторонних актов по фактам отключений, недопоставок, снижения качества теплоснабжения, а также в составлении актов приемки в эксплуатацию приборов учета и регулирования тепла. При необходимости установки приборов учета и системы регулирования теплопотребления, теплоснабжающая организация обязана в установленный срок принять решение о пуске в эксплуатацию узла учета потребителя. Арбитром при возникновении споров по вопросам подбора типов приборов, неудовлетворительного содержания систем теплоснабжения потребителя, должна выступать не сама генерирующая организация, а орган Госэнергонадзора.

Для недопущения нарушения дисциплины ценообразования при теплоснабжении орган местного самоуправления совместно с Обществом защиты прав потребителей периодически должен контролировать количество и качество отпускаемой тепловой энергии, обоснованность затрат на производство тепловой энергии. Учитывая, что в настоящий момент ряд потребителей тепловой энергии в соответствии с действующим законодательством пользуется льготами, орган местного самоуправления обязан оплачивать Теплоснабжающей организации часть стоимости тепловой энергии, не покрываемую потребителями в связи с установленными для них тарифами, и компенсировать затраты на предоставление льгот и субсидий от-

дельным категориям граждан.

Потребление тепла, оговоренное в договоре в необходимом количестве, не означает качественного теплоснабжения. Потребители в среднем за отопительный период получают тепло в необходимых объемах, но это трудно назвать качественным теплоснабжением, так как в холодные дни из-за низкой температуры теплоносителя происходит недопоставка тепла, а в период оттепели в помещениях жарко. Для выхода из сложившейся ситуации, на наш взгляд, приборы регулирования могут решить проблему. А поскольку они эффективны, если подается тепло в избытке, но они не эффективны при недостаточном теплоснабжении, в договоре должны быть оговорены показатели качества теплоносителя.

Договоры на теплоснабжение, используемые в настоящее время в различных городах Украины, не предусматривают ответственность теплоснабжающей организации за качество поставляемой тепловой энергии. Сегодня, учитывая тот факт, что поставщиками тепловой энергии являются предприятия монополисты, они диктуют условия, на которых осуществляют поставки тепла и не заинтересованы в изменении ситуации. Разрешить проблему теплоснабжения, учитывая монопольное положение теплоснабжающей организации, можно в том случае если отношение между потребителем и поставщиком будут строиться на условиях консенсуальности, а потребитель через суд будет требовать заключения приемлемого договора.

Таким образом, для улучшения качества услуг в сфере теплообеспечения отношений, складывающихся между поставщиком и потребителем (отсутствие идеологии сотрудничества и партнерства), необходимо отойти от практики формирования договорных отношений на основе наличия у стороны поставщика преимуществ на основе разработанных министерствами и ведомствами типовых договоров, дающих преимущества поставщику и ставящих в невыгодное условие потребителя, ибо типовые договора, разрабатываемые соответствующими министерствами и ведомствами, направлены на защиту отраслевых, ведомственных интересов. Учитывая тот факт, что у каждого потребителя будут возникать свои требования к отбору тепловой энергии, (что ставит под угрозу возможность исполнения условий договора поставщиком), закрепить на уровне закона минимальную температуру теплоносителя.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Украины // ВВР Украины. - 2003.
2. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. -М.: Статут, 1998. -725 с.
3. СНІП 2.08.01-89. Строительная климатология и геофизика.
4. Приказы Минэнерго и Госстроя «Правила пользования тепловой энергией» от 28.10.1999.

Поступила в редколлегию 07.05.2004

СЕРГІЄНКО В.В. ДОГОВІРНІ ВІДНОСИНИ ТА ПОРЯДОК ЇХ ФОРМУВАННЯ В СФЕРІ ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ

Розглядається проблема формування договірних відносин при забезпеченні тепловою енергією в вигляді гарячою водою та паром.

SERGIENKO V.V. CONTRACTUAL RELATIONS AND THE ORDER OF THEIR FORMATION IN SPHERE THERMAL SUPPLY

The problem of formation of contractual relations is considered at maintenance with thermal energy as hot water and pair.

УДК 378.14-057.36(477)

І.М. СОВГІР, канд. юрид. наук

Національний університет внутрішніх справ

ВІДОМЧА ОСВІТА ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Розглянуті основні шляхи розбудови відомчої освіти кадрового складу органів системи Міністерства внутрішніх справ.

Ефективність функціонування органів внутрішніх справ в умовах побудови в Україні демократичної, правової, соціальної держави безпосередньо залежить від якості підготовки персоналу та ефективного, науково-обґрунтованого процесу кадрового забезпечення.

Система кадрового забезпечення органів внутрішніх справ являє собою цілісний комплекс логічно взаємоузгоджених організаційно-управлінських заходів, безпосередньо пов'язаних з реалізацією як кадрової функції, так і функції управління персоналом взагалі. Одним із основних чинників системи кадрового забезпечення виступає професійна освіта працівників органів внутрішніх справ України. Важливість професійної освіти працівників органів системи Міністерства внутрішніх справ зумовлена її роллю у виконанні таких соціально-важливих завдань, які безпосередньо пов'язані з підготовкою висококваліфікованих фахівців в сфері правоохоронної діяльності щодо захисту прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин в процесі динамічного розвитку громадянського суспільства та правової держави. Радикальна зміна суспільного укладу у напрямку ринкової саморегуляції, децентралізація державного управління, зміна ціннісних орієнтирів населення країни викликає потребу у новому підході до принципів, методів, функцій і завдань органів внутрішніх справ України. Зміна основних засад побудови і функціонування останніх, переорієнтація установлень правосвідомості їх особового складу нададуть реальні позитивні результати лише за умови підготовки і виховання фахівців зовсім нової генерації, якісно-освітні параметри яких повністю відповідатимуть вимогам сучасної правоохоронної практики. З таким завданням впорається лише відомча професійна освіта, здатна до постійного та поступового розвитку й удосконалення. "Реформування та перебудова діяльності міліції потребує не тільки реорганізації її структури, але й зміни системи дійсних орієнтацій та ставлення працівників органів внутрішніх справ до своєї службової діяльності. Виконання цього завдання неможливе без якісної підготовки спеціалістів, фахівців високого

класу" [1, с.29].

Але слід зазначити, що сьогодні відомча освіта системи Міністерства внутрішніх справ не у повній мірі виконує поставлені перед нею завдання щодо підготовки висококласних фахівців правоохоронної справи. Хоча система відомчих закладів функціонує достатній для здійснення не одного випуску дипломованих спеціалістів час, "ще не вдалося подолати тенденцію до депрофесіоналізації органів внутрішніх справ, яка намітилась протягом останніх десятиліть у результаті відсутності соціального замовлення на працівника - професіонала і панування номенклатурного підходу при підборі та розстановці кадрів" [2, с.238]. "Не потребує доказів той очевидний факт, що динамічність змін у суспільстві, а також у структурі злочинності вже сьогодні ставлять перед необхідністю впровадження науково-обґрунтованих прийомів, спрямованих на вдосконалення форм і методів організації навчально-виховного процесу у відомчих закладах освіти, підвищення професійної майстерності, фізичної та психологічної підготовки курсантів і слухачів, на формування у них навичок, вмінь і готовності до виконання службових завдань" [3, с.36].

Аналізуючи стан методичного забезпечення відомчого навчально-виховного процесу, В.С. Венедиктов доходить висновку, що вищі навчальні заклади системи Міністерства внутрішніх справ України самостійно і в повному обсязі ще не спроможні вирішити всі питання його забезпечення. На його думку, таке становище насамперед пов'язане із "заснуванням невеличких вузів в обласних центрах, відсутністю належної навчально-методичної бази і достатньої кількості професорсько-викладацького складу" [4, с.138]. Недосконалість відомчої системи освіти, недоліки у методичному забезпеченні відповідного навчально-виховного процесу прямо віддзеркалюються на якості правоохоронної діяльності працівників органів, служб та підрозділів внутрішніх справ. "Мають місце непоодинокі випадки, коли в міліції порушується законність, допускаються зловживання владою, приниження гідності і