



ние норм хозяйственного права, относясь таким образом к группе правовых средств наивысшего порядка.

Вывод. Таким образом, хозяйственно-правовые гарантии следует понимать как совокупность основоположных норм хозяйственного права, которые обеспечивают надлежащее осуществление иных норм хозяйственного права путем создания средств реализации, охраны, защиты и восстановления нарушенных прав и интересов участников хозяйственных отношений, а также соблюдения законности и утверждения правопорядка в сфере хозяйствования.

Список использованной литературы:

1. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм. // Правоведение. – 1971. – № 3. – с. 44-53
2. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. – М.: ИНФРА, 1999. – 552 с.
3. Рабинович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник. – К.: Атіка. – 2001. – 176 с
4. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. – 768 с.
5. Олєфіренко Е.О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2006. – 18 с.
6. Пабат О.В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод людини: автореф. дис... канд. юрид. наук. Х., 2008. – 20 с.
7. Мамочка В.В. Адміністративно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2010. – 20 с.
8. Русанова С.Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 2011. – 20 с.
9. Літвінова І.Ф. Гарантії недоторканності житла чи іншого володіння особи у кримінальному процесі України: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Київ, 2010. – 22 с.
10. Господарське право: Підручник / О.П. Подцерковний, О.О. Квасницька, А.В. Смітюх та ін.; За ред. О.П. Подцерковного. – 2-ге вид., доп. і перероб. – Х.: Одиссей, 2011. – 640 с.

ХАРАКТЕРИСТИКА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ НАСЕЛЕНИЮ УКРАИНЫ

К. ГАРНИК,
соискатель кафедры административного права и процесса
Национальной академии внутренних дел

SUMMARY

The author examines the normative and legal acts and analyzes the works of Ukrainian scientists concerning the provision of housing and communal services to the population of Ukraine the housing and communal sector. Expands the essence of the mechanism for reforming housing and communal sector in Ukraine and the basic directions concerning specifically of granting of housing and communal services. The classification of housing and communal services is considered. The author gives his own understanding of housing and communal services, their types and classification of normative and legal acts regulating the activity of the national economy in this sphere. The legislation of Ukraine adjusting granting of housing and communal services to the population of Ukraine is proved has complex character but the process of reforming is inconsistent and requires improvement.

Key words: housing and communal service, quality, production, regulation, standard, price.

* * *

В статье рассматриваются нормативно-правовые акты и анализируются работы украинских ученых, которые имеют отношение к предоставлению жилищно-коммунальных услуг населению Украины органами жилищно-коммунального хозяйства. Раскрывается сущность механизма реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Украине и основные направления, касающиеся непосредственно предоставления жилищно-коммунальных услуг. Рассматривается классификация жилищно-коммунальных услуг. Предложено авторское понимание понятия жилищно-коммунальных услуг, их видов, а также классификация нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в этой сфере народного хозяйства. Обосновано, что законодательство Украины, регулирующее предоставление жилищно-коммунальных услуг населению Украины, имеет комплексный характер, но в связи с непоследовательностью самого процесса реформирования оно нуждается в усовершенствовании.

Ключевые слова: жилищно-коммунальные услуги, качество, продукция, регулирование, стандарт, цена.

Постановка проблемы. Жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ) является социально важным сектором экономики любой страны, основным заданием которого является удовлетворение первоочередных потребностей населения и создание необходимых условий для функционирования всего народного хозяйства. К моменту начала реформирования в этой сфере была сосредоточена почти четвертая часть основных фондов государства. Несмотря на то, что в Украине проблемы, связанные с функционированием указанной отрасли, постоянно находятся в фокусе пристального внимания как политиков, так и представителей разных отраслей науки, серьезных положительных изменений нет. То же можно сказать и о качестве жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ), которые предоставляются населению предприятиями ЖКХ.

Состояние исследования. Научный анализ проблем ЖКХ Украины осуществляется многими учеными, однако не все из них рассматривали предоставление населению ЖКУ. Среди таких представителей следует назвать Р.Н. Гейнца, О.В. Малюту, С.Н.

Мельника, С.С. Мырзу, Е.А. Пьerkову и др., которые служат фундаментальной базой для дальнейших исследований рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является анализ основных нормативно-правовых актов Украины в сфере предостав-



ления населению ЖКУ и исследование позиций украинских представителей юридической и экономической наук относительно их классификации.

Изложение основного материала. Одним из первых нормативно-правовых актов, который обозначил основные направления развития ЖКХ в Украине после получения независимости, является постановление Кабинета Министров Украины (далее – КМ Украины) от 27.02.1995 г. № 150 «О Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства в Украине» [1]. Необходимо отметить, что в основных заданиях этой Концепции практически ничего не говорилось о ЖКУ и их качестве. Исключением можно назвать упоминание о «постепенном переходе к самоокупаемости в пользовании коммунальными услугами» и «разработке и реализации государственной целевой программы обеспечения населения качественной питьевой водой». Немного больше о ЖКУ было сказано в нормах, касающихся путей реализации Концепции: 1) постепенный переход к единым экономически обоснованным тарифам на ЖКУ; 2) установление научно обоснованных норм потребления ЖКУ; 3) внедрение договорных отношений между исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов и предприятиями, которые предоставляют ЖКУ.

Следующим этапом в реформировании ЖКХ стал указ Президента Украины от 19.10.1999 г. № 1351/99 «Об ускорении реформирования жилищно-коммунального хозяйства» [2]. В этом нормативно-правовом акте относительно ЖКУ уже было прописано, что основные направления реформирования ЖКХ должны касаться удешевления стоимости и повышения качества ЖКУ, обеспечения прозрачного механизма установления тарифов на них, развития конкурентной среды.

Далее, 14.02.2002 г. КМ Украины принимает постановление № 139 «О принятии Программы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2002–2005 гг. и на период до 2010 г.» [3]. В нем говорилось, что главными направлениями ускорения реформирования ЖКХ являются: 1) разделение функций между органами власти, предприятиями-производите-

лями услуг, потребителями ЖКУ; 2) развитие рыночных отношений в отрасли; 3) создание конкурентной среды и рынка услуг. Нам представляется спорной позиция КМ Украины относительно необходимости разделять функции между предприятиями-производителями и потребителями ЖКУ.

24.06.2004 г. Верховный Совет Украины (далее – ВС Украины) принимает Закон Украины «Об общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на период с 2004 по 2009 гг.», который был впоследствии продлен до 2014 г. [4]. В нем ситуация в сфере ЖКХ была охарактеризована как критическая, а основной причиной этого названо неэффективное и непоследовательное реформирование отрасли в целом. Также в Законе были указаны цели, основные задачи Программы реформирования ЖКХ, ее институциональное, нормативно-правовое, научное, организационное и финансовое обеспечение, инструменты контроля и ожидаемые результаты. Для достижения целей реформирования ЖКХ необходимо решить ряд вопросов, среди которых непосредственное отношение к предоставлению ЖКУ имеют: 1) создание условий для надежного и безопасного предоставления ЖКУ по доступным ценам, которые стимулируют энергосбережение; 2) устранение диспропорций между спросом и предложением на рынке ЖКУ. Как видим, в этом нормативно-правовом акте цели реформирования ЖКХ не совпадают с ранее принятыми Концепцией и Программой.

Также 24.06.2004 г. ВС Украины принимает Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах». В ст. 1 Закона ЖКУ определены как результат хозяйственной деятельности, направленный на обеспечение условий проживания и пребывания лиц в жилых и нежилых помещениях, домах и строениях, комплексах домов и строений в соответствии с нормативами, нормами, стандартами, порядками и правилами. Государственная политика в сфере ЖКУ должна базироваться на принципах, среди которых, в первую очередь, необходимо назвать: создание и поддержка конкурентной среды при производстве и предоставлении ЖКУ,

регулирование цен и тарифов на ЖКУ, соблюдение стандартов, нормативов, норм, порядков и правил относительно количества и качества ЖКУ (ч. 1 ст. 2). Вышеуказанные стандарты, нормы и нормативы устанавливают комплекс качественных и количественных показателей и требований, которые регламентируют производство ЖКУ с учетом социальных, экономических, природно-климатических и других условий регионов и населенных пунктов. Их разработкой и принятием уполномочены КМ Украины, центральный орган исполнительной власти в сфере стандартизации, центральный орган исполнительной власти по вопросам ЖКХ, местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления [5].

В украинской научной литературе можно встретить другие определения ЖКУ. Так, экономист С.Н. Мельник предлагает под ними понимать услуги, которые предоставляются их производителями и поставщиками для удовлетворения потребностей потребителей в надлежащих условиях проживания и временного пребывания, в частности услуг по доставке жизненно необходимых товаров (воды, газа, электроэнергии) [6, с. 3].

Е.А. Перькова взяла за основу определение, данное в Законе Украины «О жилищно-коммунальных услугах». Она отмечает, что предоставление услуг предприятиями ЖКХ имеет свою специфику, обусловленную такими факторами: 1) ЖКУ характерны черты как общественного, так и частного блага (автор называет их смешанным благом); 2) характер потребления ЖКУ обусловлен свойствами их основного потребителя – домохозяйств; 3) социально-экономические особенности производителей ЖКУ придают характерные черты процессу их производства (локализация предприятий и их монополистическое положение относительно потребителей) [7, с. 18].

Анализируя направления экономической теории, занимающейся изучением особенностей смешанных общественных благ, Е.А. Перькова делает вывод, что для ЖКУ характерны локальность и комплиментарность. Локальный характер ЖКУ обусловлен территориальным размещением тех-



нологических инфраструктур, при помощи которых они предоставляются, а также расселением потребителей домохозяйств. Комплиментарный характер объясняется тем, что невозможно предоставить каждый вид ЖКУ отдельно от других ее видов [7, с. 25].

Цивилист С.С. Мырза рассматривает ЖКУ как деятельность юридических и физических лиц, которая направлена на удовлетворение нужд владельцев, совладельцев многоквартирных домов, заключается в техническом обслуживании инженерных систем, конструктивных элементов и управлении домами и осуществляется на договорной основе [8, с. 3]. Не давая конкретного определения ЖКУ, О.В. Малюта указывает на то, что они являются общественным и экономическим благами, а их предоставление территориально ограничено. Как вид экономического блага ЖКУ имеют товарную форму и такие характеристики как ценность и полезность. Как общественное благо они охватывают все стороны общественных отношений. С такой позиции суть реформирования всего ЖКХ он видит в гармонизации его экономической и социальной сторон [9, с. 13].

В ст. 12 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» ЖКУ подразделяются исходя из двух критериев: функционального назначения и порядка утверждения цен/тарифов. По первому критерию ЖКУ делятся на четыре группы: 1) коммунальные услуги (централизованная поставка холодной и горячей воды, водоотвод, газо- и электроснабжение, централизованное отопление, а также вывоз бытовых отходов и др.); 2) услуги по содержанию домов и сооружений, придомовых территорий (уборка внутридомовых помещений и придомовой территории, санитарно-техническое обслуживание, обслуживание внутридомовых сетей, содержание лифтов, освещение мест общего пользования, текущий ремонт, вывоз бытовых отходов и др.); 3) услуги по управлению домом, сооружением или группой домов (содержание баланса, заключение договоров на выполнение услуг, контроль выполнения условий договора и др.); 4) услуги по ремонту помещений, домов, сооружений (замена и усиление элементов конструкций и сетей, их реконструкция,

восстановление несущей способности элементов конструкции и др.) (ст. 13). По второму критерию ЖКУ подразделяются на три группы: 1) ЖКУ, цены/тарифы на которые утверждают специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти; 2) ЖКУ, цены/тарифы на которые утверждают органы местного управления на соответствующей территории; 3) ЖКУ, цены/тарифы на которые определяются исключительно по договору (договоренности сторон) (ст. 14) [5].

С такой классификацией не согласается ряд украинских ученых (Р.Н. Гейнц, С.С. Мырза, Т.В. Суярко и др.). Так, Р.Н. Гейнц доказывает противоречивость классификации ЖКУ по функциональному назначению. Она приводит три аргумента. Во-первых, нет весомых правовых оснований относить водоснабжение, газо- и электроснабжение к коммунальным услугам. Это виды деятельности, которые обеспечивают потребителей соответствующими ресурсами, которые предоставляются через подсоединенную сеть. Во-вторых, услуга «вывоз бытовых отходов» относится одновременно и к коммунальным, и к услугам по содержанию домов. В-третьих, часть работ по ремонту помещений, домов и сооружений совсем не отнесены к услугам. Она предлагает подразделять ЖКУ по следующим критериям: 1) функциональному назначению; 2) периоду предоставления; 3) профессиональности представителя услуг [10, с. 8-9]. С.Н. Мельник классифицирует ЖКУ по таким критериям: 1) в зависимости от формы и способа удовлетворения потребности в услуге; 2) по количеству потребителей услуги; 3) по механизму ценообразования; 4) по функциональному назначению; 5) по порядку утверждения цен и тарифов; 6) по наличию рынка товаров-заменителей; 7) в зависимости от состояния рынка, на котором предоставляются ЖКУ [6, с. 16-17].

На наш взгляд, ЖКУ можно подразделять на такие, порядок предоставления которых закреплен в законе или подзаконном акте. В зависимости от заказчика, ЖКУ можно подразделить на: 1) которые предоставляются физическим лицам; 2) предоставляются юридическим лицам; 3) могут предостав-

ляться и тем, и другим. Под критерием можно подразумевать и то, кто именно предоставляет ЖКУ. В таком случае их можно подразделить не те, которые предоставляются государственными, коммунальными или частными предприятиями, частным предпринимателем. Также можно подразделять ЖКУ в зависимости от места, где они предоставляются, – в городских и сельских населенных пунктах.

Неоспоримым является тот факт, что для любых видов ЖКУ важное значение имеют два фактора – их цена и качество. 28.12.2007 г. Указом Президента Украины была утверждена Концепция ценообразования в сфере ЖКУ [11]. В ней были обозначены основные направления и механизмы развития, а также принципы государственного регулирования цен и тарифов на ЖКУ. Основными направлениями государственного регулирования в Концепции были указаны: 1) определение субъектов ценообразования, их компетенции и принципов деятельности; 2) определение принципов формирования цен/тарифов на ЖКУ для всех категорий потребителей этих услуг; 3) механизм защиты прав потребителей на получение ЖКУ надлежащего качества и социальной поддержки малоимущих; 4) способы стимулирования энергосбережения в сфере ЖКХ; 5) порядок возмещения ущерба, причиненного вследствие принятия неправомерных решений в сфере ценообразования.

Исполнение Общегосударственной программы реформирования и развития ЖКХ в Украине предусматривает удовлетворение потребностей населения ЖКУ в соответствии с установленными нормативами и национальными стандартами, а также гармонизацию национальных стандартов и других нормативных актов в сфере ЖКХ с директивами и стандартами Европейского Союза. С этой точки зрения большое значение имеет Государственный классификатор социальных стандартов и нормативов, которые утверждены приказом Министерства труда и социальной политики от 17.06.2002 г. № 293. В соответствии с ним, к социальным стандартам в сфере жилищно-коммунального обслуживания относительно качества ЖКУ относится: 1) бесперебойное круглосуточное водоснабжение



в течение года; 2) обеспечение температуры воздуха в жилых помещениях на уровне не ниже 18 градусов по Цельсию; 3) бесперебойное круглосуточное снабжение природным газом в течение года (при условии полной оплаты потребителями) [12]. Такая ситуация, по нашему мнению, при сопоставлении с нормами Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» не позволяет объективно оценить качество всех ЖКУ, которые предоставляются населению, поскольку в Государственном классификаторе упоминается лишь часть ЖКУ, о которых сказано в ст. 13 вышеупомянутого Закона.

Качество любой продукции (в т. ч. услуги) должно отражаться в показателях, которые классифицируются следующими критериями: предназначением, надежностью, технологичностью, стандартизацией, унификацией, эргономичностью, эстетичностью, патентно-правовым показателем, экологичностью и безопасностью [13, с. 105-106]. Говоря о ЖКУ, отметим, что не все вышеуказанные критерии будут ярко выражены. Несмотря на это, по нашему мнению, ЖКУ должны обязательно быть надежными, стандартизированными, экологическими и безопасными.

Выводы. В Украине постепенно создается нормативно-правовая база по регулированию отношений в сфере предоставления ЖКУ населению, но в данное время она еще далека от совершенства. Нормативно-правовые акты, имеющие отношение к предоставлению ЖКУ, можно разделить на четыре группы: 1) определяющие виды ЖКУ и требования к их качеству; 2) определяющие порядок их предоставления потребителям и формирование на них цены/тарифа; 3) определяющие статус (полномочия) субъектов, которые предоставляют ЖКУ; 4) защищающие права потребителей ЖКУ. По нашему мнению, ЖКУ – это результаты хозяйственной деятельности, которые основаны на условиях заключения договоров между заказчиками и поставщиками и направлены на удовлетворение потребностей физических и юридических лиц в качественных условиях проживания или временного пребывания в населенном пункте. Целесообразно ЖКУ разделить отдельно на жилищ-

ные и коммунальные. К коммунальным следует отнести обеспечение холодной и горячей водой, водоотвод, газо- и электроснабжений, отопление, вывоз бытовых отходов. К жилищным – услуги по содержанию домов, сооружений, придомовых территорий, услуги по их ремонту, услуги по управлению домом или сооружением (их группами или комплексами).

Список использованной литературы:

1. О Концепции развития жилищно-коммунального хозяйства в Украине: постановление Кабинета Министров Украины от 27.02.1995 г. № 150 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/150-95-п>.

2. Об ускорении реформирования жилищно-коммунального хозяйства: указ Президента Украины от 19.10.1999 г. № 1351/99 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1351/99/>.

3. О принятии Программы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2002–2005 года и на период до 2010 года: постановление Кабинета Министров Украины от 14.02.2002 г. № 136 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/139-2002-п>.

4. Об общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на период с 2009 по 2014 года: Закон Верховного Совета Украины от 24.06.2004 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1869-15>.

5. О жилищно-коммунальных услугах: Закон Верховного Совета Украины от 24.06.2004 г. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.

6. Мельник С.Н. Развитие конкурентной среды на рынке жилищно-коммунальных услуг в Украине: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.07.05 «Экономика торговли и услуг» / Сергей Николаевич Мельник. – К., 2006. – 23 с.

7. Перькова Е.А. Государственное регулирование сферы жилищно-коммунального хозяйства: адаптационные

аспекты: монография / Е.А. Перькова. – Донецк: Ноулидж, 2012. – 176 с.

8. Мырза С.С. Договор о предоставлении услуг по управлению многоквартирным домом: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право и гражданский процесс; семейное право; международное приватное право» / Светлана Степановна Мырза. – К., 2011. – 23 с.

9. Малюта О.В. Усовершенствование местного самоуправления в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 25.00.04 «Местное самоуправление» / Олег Владимирович Малюта. – Донецк, 2010. – 23 с.

10. Гейнц Р.Н. Гражданско-правовое регулирование отношений за договором о предоставлении коммунальных услуг: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право и гражданский процесс; семейное право; международное приватное право» / Руслана Николаевна Гейнц. – К., 2011. – 19 с.

11. О Концепции ценообразования в сфере жилищно-коммунальных услуг: указ Президента Украины от 28.12.2007 г. № 1324/2007 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1324/2007>.

12. Государственный классификатор социальных стандартов и нормативов: приказ Министерства труда и социальной политики Украины от 17.06.2002 г. № 293 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1152.676.0>.

13. Юрьева Т.П. Экономика городского хозяйства: науч. пособие / Т.П. Юрьева, В.А. Костюк, В.А. Бардаков, В.В. Княжеченко, С.Ю. Юрьева. – Х.: ХДАМГ, 2000. – 672 с.