

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА: НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Голодник Юрій Андрійович,
здобувач кафедри адміністративного
і фінансового права
(Національний університет
біоресурсів і природокористування,
м. Київ, Україна)

Статтю присвячено житлово-комунальному господарству як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Останнім часом галузь житлово-комунального господарства через зміни, що тут відбуваються, перебуває у центрі уваги громадськості. Житлово-комунальне господарство – це одна з найбільш важливих соціальних галузей, у структурі якої діє широка мережа підприємств і організацій різної форми власності, які здійснюють на певній території господарську діяльність із виготовлення продукції та надання послуг, спрямовану на задоволення суспільних потреб у житлових та комунальних послугах та займає провідне місце в механізмі реалізації права на житло [1]. Така увага направлена на її правове регулювання. Саме посередництвом правового регулювання суспільних відносин держава може впливати на виникнення, розвиток, функціонування та припинення останніх, використовуючи при цьому право як інструмент. Зважаючи на дослідження житлово-комунального господарства з точки зору адміністративно-правового регулювання, необхідно враховувати останні тенденції розвитку науки адміністративного права. Ідеться про те, що в сучасній адміністративно-правовій доктрині визначальна увага має бути приділена так званим «публічно-сервісним» відносинам, через які встановлюються численні та багатоманітні взаємостосунки між суб'єктами публічної адміністрації і приватними особами, в яких публічна влада покликана обслуговувати громадян у реалізації їхніх прав і свобод [2]. Однією з особливостей правового регулювання галузі житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) є значна кількість нормативно-правових актів, що його здійснюють. Тому під час аналізу адміністративно-правового регулювання нашу увагу ми звернемо на базові документи, які визначають основу такого регулювання аналізованої галузі.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, правове регулювання, житлово-комунальні послуги, право на житло.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES: SHORT STORIES OF LEGISLATION AND ASPECTS OF IMPROVEMENT

Golodnik Yuri Andriyovich,
Researcher at the Department
Administrative and Financial Law
(National University of Life
and Environmental Sciences of Ukraine,
Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to housing and communal services as an object of administrative and legal regulation. Recently, the housing and utilities industry has been at the center of

public attention due to the changes taking place here. Housing and communal services is one of the most important social sectors, in the structure of which there is a wide network of enterprises and organizations of various forms of ownership, which carry out on a certain territory the economic activity on the manufacture of products and the provision of services aimed at meeting the public needs in residential and communal services and takes the leading place in the mechanism of realization of the right to housing [1]. In the first place, such attention is directed to its legal regulation. It is through the mediation of legal regulation of social relations that the state can influence the emergence, development, functioning and termination of the latter, while using the right as an instrument.

Given the study of housing and communal services from the point of view of administrative regulation, it is necessary to take into account the latest trends in the development of science of administrative law. It is meant that in the modern administrative-legal doctrine the main attention should be paid to the so-called "public-service" relations, through which numerous and diverse relationships are established between the subjects of public administration and private individuals in which public authority is called, so to speak, serve citizens in the exercise of their rights and freedoms [2].

One of the peculiarities of the legal regulation of the housing and communal services sector (hereinafter – housing and communal services) is a large number of legal acts that implement it. Therefore, in the analysis of administrative-legal regulation, we pay attention to the basic documents that determine the basis for such regulation of the industry.

Key words: housing and communal services, legal regulation, housing and communal services, the right to housing

Основне значення правового регулювання суспільних відносин полягає в тому, що саме під час здійснення останнього повністю реалізуються функції права, до яких традиційно належать основні (регулятивна та охоронна), а також неосновні (компенсаційна, обмежувальна, правопоновлювальна), а також проявляються аспекти цінності права як інструмента впорядкування суспільних відносин [3, с. 154-162]. Іншими словами, шляхом правового регулювання досягається одна з цілей існування правової держави – забезпечення дотримання і захисту прав і свобод людини.

Ураховуючи аналіз галузі ЖКГ з точки зору адміністративно-правового регулювання, всі аналізовані акти в галузі житлово-комунального господарства необхідно сприймати, зважаючи на положення Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. [4].

Так, основу правового регулювання житлових правовідносин у нашій державі становить ст. 47 Конституції України, яка закріплює право людини на житло. В Основному Законі закріплено, що кожен має право на житло, а також те, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Зазначена конституційно-правова норма є за своїм змістом гарантією, яку, на жаль, зважаючи на складну соціально-економічну ситуацію в Україні, держава повністю виконати не може. Згідно з ч. 2 ст. 47 Конституції України, громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. У такому разі має місце закріплення права на безоплатне або за доступну плату отримання житла для соціально вразливих верств населення. Окрім того, право на житло входить до складу права на достатній життєвий рівень, що закріплено у ст. 48 Основного Закону України [5].

Останнім стратегічним нормативно-правовим документом стала Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки (далі – Програма). Її метою було визначення засад реалізації державної

політики реформування житлово-комунального господарства, вжиття заходів щодо підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. Задля досягнення окресленої мети в Програмі поставлено конкретні завдання та окреслено принципи, на яких мала ґрунтуватись державна політика реформування та розвитку житлово-комунального господарства [6].

Проте слід зазначити, що Програма, на жаль, регулювала не всі елементи сфери житлово-комунального господарства. Поза врегулюванням Програми залишились такі сфери: газопостачання, міський транспорт, окрім електричного, дорожньо-мостове сполучення, поховання і похоронна справа, частково ресурсозбереження та ресурсоефективність. Ураховуючи, що ЖКГ є системним комплексом підгалузей, реформування окремих із них без удосконалення механізмів у межах інших можуть звести нанівець більшість ужитих заходів.

Проте основним її недоліком є те, що вона, будучи прийнятою у 2009 році, була призначеною до виконання до 2014 року, хоча навіть сьогодні не всі положення були виконані. Отож, на наш погляд, не можна вважати прийнятним відсутність державного програмного регулювання комплексної галузі держави, яка вимагає постійного та глибокого регулювання та значно впливає на можливість реалізації права людини на достатній життєвий рівень. Усвідомлюючи це, окремі регіони України прийняли програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства окремих населених пунктів [7-10]. Такі програми приймались із посиланням на ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо права громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [11]. Натомість попередні аналогічні програми, окрім посилання на положення ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», були прийняті «на виконання» чи «з метою реалізації» Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» [12-13], що забезпечувало комплексний стратегічний розвиток галузі на рівні як усієї держави, так і окремих її регіонів.

Уважаємо, що розвиток стратегічно важливої галузі України без належного нормативного закріплення програми її реформування не буде можливим, оскільки позбавлення заходів характеру системності та методичності прирівнюють до нуля їх результати. Отож, на наш погляд, необхідним є прийняття нової програми розвитку житлово-комунального господарства, ураховуючи проблеми в цій галузі, соціально-економічні та політичні умови буття України в сучасних умовах.

Базовим законом, на положеннях якого ґрунтується діяльність усього житлово-комунального господарства, є Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 року [14] (далі – старий Закон). Зауважимо, що з 1 травня 2019 року вводиться в дію новий Закон «Про житлово-комунальні послуги» (далі – новий Закон) від 9 листопада 2017 року. На наш погляд, цей факт зайвий раз підтверджує усвідомлення законодавця необхідності суттєвих змін в аналізованій галузі та вказує на ту значну увагу, яку держава приділяє житлово-комунальному господарству. Ухвалення нового Закону, на наше переконання, є позитивним аспектом у правовому регулюванні галуззю ЖКГ, адже положення старого однойменного Закону від 24 червня 2004 року почали втрачати актуальність, починаючи із закріплених у ньому деяких принципів і закінчуючи окремими нормами. Це можна підтвердити на прикладі одного з принципів державного регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги. Так, на рівні принципу такого державного регулювання старий Закон у п. 7 ч. 1 ст. 30 виділяє випередження зростання доходів населення над зростанням цін/тарифів на

житлово-комунальні послуги. При цьому аналіз низки нормативно-правових актів із питань тарифів на окремі житлово-комунальні послуги, тарифи на електроенергію для населення на обсяг до 100 кВт/год, поступово збільшився з 28,02 коп. за кВт/год. (до 1 червня 2014 р.) до 90 коп. за кВт/год. (з 01 березня 2017 р.), тобто більше ніж утричі. А для тих, хто споживає більше ніж 100 кВт/год (до 600 кВт/год. до 01 березня 2017 року) – взагалі збільшився за цей же період із 0,36 грн до 1,68 грн, тобто більше ніж у 4,5 рази [16-18]. Роздрібні ціни на природний газ, що використовується для потреб населення, поступово піднялися з 720 грн за тисячу кубометрів (з 1 травня 2014 р.) до 4942 грн за тисячу кубометрів (з 1 квітня 2017 р.), тобто майже в 7 разів [19; 20]. Щодо централізованого опалення, то тарифи піднялись із середніх 282 грн/Гкал (до 1 травня 2014 вартість) до нинішніх середніх 1200-1400 грн/Гкал, тобто в 4-5 разів [21-23]. При цьому за оцінками Світового банку через глибоку економічну рецесію і високу інфляцію доходи населення у 2015 році скоротилися на 22% [24]. А у 2016 році, за даними Державної служби статистики, доходи населення України виросли на 15,4%, а реальний дохід – на 0,3% [25]. Таким чином, можна побачити суттєву невідповідність задекларованого у п. 7 ч. 1 ст. 30 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» принципу та ситуації, що складається на практиці. Про інші недоліки також неодноразово зверталось у літературі [26].

Новий Закон «Про житлово-комунальні послуги» регулює відносини, що виникають у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг, а предметом регулювання законодавчого акта є відносини, що виникають у процесі надання споживачам послуг з управління багатоквартирним будинком, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення та поводження з побутовими відходами, а також відносини, що виникають у процесі надання послуг із постачання та розподілу електричної енергії і природного газу споживачам у житлових, садових, дачних будинках.

Новий Закон «Про житлово-комунальні послуги» встановлює повноваження органів державної влади (Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства) та місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг.

Документом визначається перелік житлово-комунальних послуг, до яких належать: 1) житлова послуга – послуга з управління багатоквартирним будинком; 2) комунальні послуги – послуги з постачання та розподілу природного газу, постачання та розподілу електричної енергії, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, поводження з побутовими відходами.

Закон визначає, що учасниками правовідносин у сфері надання житлово-комунальних послуг є: 1) споживач, 2) управитель багатоквартирного будинку (управитель), 3) виконавці комунальних послуг (при цьому деталізує виконавців за кожним видом комунальної послуги) та закріплює права й обов'язки цих учасників.

Новим Законом також встановлює порядок оплати житлово-комунальних послуг, ціни (тарифи) на житлово-комунальні послуги, застосування соціальних нормативів. Окремі розділи Закону присвячені договорам про надання житлово-комунальних послуг та порядку надання житлово-комунальних послуг.

Проте і вказаний документ не позбавлений недоліків. Так, стаття 26 Закону встановлює відповідальність за неналежне виконання договору, зокрема покладає обов'язок на споживача сплатити пеню в розмірі, встановленому в договорі, але не вище 0,01% суми боргу за кожен день прострочення здійснення платежів за житлово-комунальні послуги. При цьому ч. 3 цієї статті закріплює умови звільнення від цього обов'язку:

«пеня не нараховується за умови наявності заборгованості держави за надані населенню пільги та житлові субсидії та/або наявності у споживача заборгованості з оплати праці, підтвердженої належним чином». На наше переконання, цей перелік причин необхідно визнати невичерпним, оскільки такі причини, як, наприклад, перебування споживача у лікарні, затримка у виплаті пенсій, перебування у закордонному відрядженні, тощо зумовлюють несвоєчасне здійснення вищезазначених платежів без вини споживача. Тому пропонуємо доповнити аналізовану статтю такими положеннями: «...та/або наявності у споживача заборгованості з оплати праці, підтвердженої належним чином, та/або наявності іншої поважної причини, підтвердженої належним чином та визнаної виконавцем». Відповідно закріпити за споживачем право на оскарження рішення виконавця про невизнання причини поважною.

Також ч. 4 цієї ж статті закріплює, що Виконавець комунальної послуги (крім послуг із постачання та розподілу електричної енергії та природного газу) має право обмежити (припинити) надання відповідної комунальної послуги її споживачеві незалежно від обраної моделі організації договірних відносин у разі непогашення в повному обсязі заборгованості за спожиті комунальні послуги протягом 30 днів із дня отримання споживачем попередження від виконавця. Але таке формулювання умов відключення комунальної послуги, на наш погляд, може породжувати можливі зловживання такого відключення, оскільки навіть сплативши суму заборгованості, зазначену в попередженні, споживачеві продовжується надаватись ця послуга, а тому й збільшується заборгованість, про розмір якої споживач ще не отримав інформації. Тому доречно було б встановити право на таке відключення у разі несплати за спожиті до отримання повідомлення послуги.

Але такою, що викликає найбільше питань, є стаття 29 Закону, яка регулює порядок доступу до житла, іншого об'єкта нерухомого майна споживача, зокрема без отримання згоди його власника чи користувача. Так, п. 3 ст 29 зазначає, що відмова споживача надати доступ виконавцеві до належних споживачеві приміщень є підставою для припинення надання споживачеві відповідної комунальної послуги. Проте не є зрозумілим те, як діяти, якщо приміщення не належить користувачеві, а використовується ним за договором, наприклад, оренди (так само і в п. 5 цієї статті). Крім того, в статті нічого не говориться про форму фіксації відмови споживача та вимоги до неї. Так само в п. 6 цієї статті говориться про попередження власника (користувача) про здійснення несанкціонованого доступу, але нічого не говориться про форму такого попередження. На наше переконання, це може стати основою до зловживань із боку виконавця.

На наш погляд, серйозного доопрацювання потребує ч. 4 та 5 ст. 29 Закону, які дозволяють здійснити доступ до житла, іншого об'єкта нерухомого майна без отримання згоди його власника (користувача) (несанкціонований доступ), тобто встановлюють обмеження конституційного права на недоторканість житла. Так, такий доступ дозволяється «для рятування майна» або «для проведення огляду». Уважаємо, що підстави порушення конституційного права потребують більш чіткого врегулювання та деталізації. Крім того, використання таких конструкцій, як «немає можливості встановити зв'язок із власником», «об'єктивні підстави вважати» є досить абстрактними та пов'язані із суб'єктивним сприйняттям представника виконавця. Таким чином, окремі положення ст. 29 Закону потребують доопрацювання та доповнення положеннями, що у разі несанкціонованого доступу без достатніх підстав представник виконавця несе відповідальність згідно з чинним законодавством.

Список використаних джерел:

1. Голодник Ю.А. До питання про поняття та ознаки житлово-комунального господарства. *Право і суспільство*. 2017. № 3. Ч. 2. С. 106-110.
2. Авер'янов В.Б. Предмет регулювання адміністративного права та його «публічно-сервісна» складова. *Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право*. Київ, 2007. С. 240-247.
3. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2011. 584 с.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки: Закон України від 24.06.2004 р. № 1869-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 46. Ст. 512.
7. Про затвердження Комплексної цільової програми підвищення енергоефективності та розвитку житлово-комунальної інфраструктури міста Києва на 2016-2020 роки від 17.03.2016 № 232/232 : рішення I сесії Київської міської ради VIII скликання. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/C94C27F60EF128F1C2257F850068764A?OpenDocument.
8. Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2011-2020 рр. від 24.12.2014 № 1779/14 : рішення 36 сесії Харківської міської ради 6 скликання. URL: http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=60702&base=27.
9. Програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства м. Миколаєва на 2015-2019 роки від 23.01.2015 № 45/3: рішення Миколаївської міської ради. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/22472.html>.
10. Про Програму реформування та розвитку комунального господарства міста Дніпропетровська на 2016–2020 роки від 30.03.2016 № 17/5: рішення Дніпропетровської міської ради VII скликання. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/request/10391/response/16165/attach/3/attachment.pdf>.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України: від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.
12. Про затвердження Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства міста Києва на 2010-2014 роки від 16.09.2010 № 12/4824 : рішення VI сесії Київської міської ради VI скликання. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/4EA3C6A11DF7CAB3C2257823006DE99E?OpenDocument.
13. Про затвердження «Програми розвитку і реформування житлово-комунального господарства м. Харкова на 2011-2014 рр.» від 27.10.2010 р. № 328/10 : рішення 49 сесії Харківської міської ради 5 скликання. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/642235>.
14. Про житлово-комунальні послуги: Закон України: від 24 червня 2004 р. № 1875-I. *Відомості Верховної Ради*. 2004. № 47. Ст. 514.
15. Про житлово-комунальні послуги: Закон України: 9 листопада 2017 року № 2189-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 1. ст. 1.
16. Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню: Постанова Нац. комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики від 23.04.2012. № 497. *Офіційний вісник України*. 2012, № 32, ст. 1224.

17. Про вдосконалення державної політики регулювання тарифів на електричну енергію, що відпускається населенню, а також іншим споживачам, для яких застосовуються такі тарифи: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 149. *Офіційний вісник України*. 2014, ст. 1134.

18. Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню: Постанова Нац. комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг 26.02.2015 № 220. *Офіційний вісник України*. 2015, № 15/1. ст. 399.

19. Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг: Постанова КМУ від 25.03.2014 № 81. *Офіційний вісник України*. 2014. № 28. ст. 795.

20. Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу: Постанова КМУ від 22.03.2017 № 187. *Офіційний вісник України*. 2017, № 29. ст. 847.

21. Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг: Постанова Нац. комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг від 06.06.2014 № 650. *Офіційний вісник України*. 2014. № 49. ст. 1302.

22. Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг: Постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 17.10.2014 № 146. *Офіційний вісник України*. 2014. № 91. ст. 2615.

23. Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та послуги з централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню суб'єктами господарювання, які є виконавцями цих послуг: Постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 31.03.2015 № 1171. *Офіційний вісник України*. 2015. № 34. ст. 1020.

24. Офіційний сайт Світового банку. URL: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017>.

25. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/gdn/dvn_ric/dvn_ric_u/dvn_kv16_u.htm.

26. Гарнік К.Ю. Житлово-комунальні послуги – зміст і види. *Наукові записки Львівського ун-ту бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 66-69.