

ПРИЧИНИ КРИЗОВИХ ЯВИЩ ПРИ НАДАННІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу причин кризових явищ у сфері надання житлово-комунальних послуг в Україні. Систематизовано та уточнено основні положення Закону України „Про житлово-комунальні послуги” та законів і підзаконних актів, прийнятих на виконання цього Закону. Здійснено аналіз виконання цих положень органами місцевого самоврядування.

The article is devoted to the determination of merchandising experts' properties of housing services. Basic statements of Law of Ukraine „About housing services”, laws and by-laws are systematized and described, which accepted for the implementation of this Law. Analysis of statements' implementation of these documents is done by the organs of local self-government.

Постановка проблеми у загальному вигляді полягає у тому, що у ринкових умовах товарознавство покликане змінити пасивну методологію досліджень на активне втручання у вирішення проблем ринку та захист прав споживачів, у значній мірі це стосується ринку такого специфічного товару як житлово-комунальні послуги (далі ЖКП). Складність контролю за наданням ЖКП полягає у тому, що процес вироблення і споживання всіх ЖКП співпадає у часі, право власності на результат надання послуги не виникає [1,с.35-39; 2,с.72-93; 3,с.635-676]. Це ускладнює визначення якості і кількості наданої послуги, її ціни, у тому числі при визначенні заборгованості за ЖКП, спрощує можливість фальсифікацій зі сторони природних та штучних монополістів: виробників та виконавців ЖКП.

Погіршення ситуації у сфері житлово-комунального господарства [4], яке тісно пов'язане із забезпеченням першочергових життєво необхідних потреб кожної людини, вимагає активізації діяльності наукових кіл, державних та громадських організацій з метою подолання кризи у сфері житлово-комунального господарства, покращення якості надання ЖКП та захисту прав споживачів цих послуг.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У зв'язку з тиском „ринкової” ідеології на всі гілки влади, лобіюванням у Верховній Раді, органах виконавчої влади інтересів крупного бізнесу у сфері природних монополій (підприємств постачання газу, електричної та теплової енергії) та штучних монополій (житлових підприємств по обслуговуванню будинків і прибудинкових територій), „пов'язаності” місцевих олігархів з керівництвом місцевих органів виконавчої влади та керівництвом органів місцевого самоврядування, виконання Закону України „Про житлово-комунальні послуги” [5] та підзаконних актів, прийнятих на виконання цього Закону ігнорується або викривлюється. Як наслідок у широких верств населення та інших категорій споживачів ЖКП, можливо і навмисно, формується думка про недосконалість чинного законодавства у сфері ЖКП. Тому є актуальним систематизація, уточнення основних положень Закону України „Про житлово-комунальні послуги” та законів і підзаконних актів, прийнятих на виконання цього Закону та аналізу виконання цих положень органами місцевого самоврядування, яким Закони України „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про житлово-комунальні послуги” дають виключні повноваження у сфері житлово-комунального господарства [5,6].

Постановка завдання. Стаття авторів присвячена аналізу причин кризових явищ у сфері житлово-комунального господарства України, систематизації, уточненню основних положень Закону України „Про житлово-комунальні послуги” та законів і підзаконних актів, прийнятих на виконання цього Закону, аналізу виконання цих положень органами місцевого

самоврядування, яким Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” дає виключні повноваження у сфері житлово-комунального господарства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним законом у сфері надання житлово-комунальних послуг є Закон України „Про житлово-комунальні послуги” [5]. Незважаючи на те, що законодавства про ЖКП в різних країнах Європи мають певні відмінності, в основі загального принципу їх створення лежать єдині (стандартні) організаційні підходи та понятійна база. Застосування такої понятійної бази у Законі України „Про житлово-комунальні послуги” [5] відповідає процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Цей Закон був прийнятий 24.06.04 та набрав чинності в цілому з 1 січня 2005 року. До цього терміну повинні були бути внесені зміни до законів, що впливають із цього Закону і приведені у відповідність із цим Законом належні нормативно-правові акти.

1. Щодо визначення „споживач”, „перехресного субсидіювання”, дотацій населенню.

Револьюційний характер Закону [5] полягає у визнанні споживачем ЖКП не тільки населення, але і фізичних та юридичних осіб, у тому числі тих, які займаються підприємницькою діяльністю. Споживач, у відповідності до ст. 1 фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати ЖКП.

Державна політика у сфері ЖКП базується на принципах „забезпечення рівних можливостей доступу до отримання мінімальних норм ЖКП для споживачів незалежно від соціального, майнового стану, віку, місцеперебування та форми власності юридичних осіб тощо [5, с.2, ч.5].

У відповідності до ст. 15 [5]:

1. Мінімальні норми ЖКП встановлюються з метою забезпечення санітарно-гігієнічних вимог проживання людей та їх перебування в приміщеннях, забезпечення технічних вимог до експлуатації будинку (споруди), підтримання несучої спроможності конструкцій та експлуатаційних характеристик внутрішньобудинкових мереж і систем.
2. Мінімальні норми ЖКП, які визначають мінімальний перелік, мінімальні вимоги до кількості та якості ЖКП, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Таким чином у відповідності до Закону [5] до 1.01.05 р.:

1) Кабінет Міністрів України повинен був встановити єдині мінімальні норми ЖКП для всіх категорій споживачів.

2) органи місцевого самоврядування були повинні:

- визначити тарифи та дотації у відповідності до мінімальних норм споживання;
- визначити тарифи для груп споживачів, якщо споживання послуг перевищує мінімальні норми.

У відповідності до цієї норми Закону держава та органи місцевого самоврядування повинні взяти на себе зобов'язання виправити існуючу несправедливість і встановити тарифний „водорозділ” не між населенням і суб'єктами підприємницької діяльності, а між малозабезпеченими громадянами і підприємцями з одного боку та заможними громадянами і заможними підприємцями з іншого боку.

На теперішній час в Україні всупереч цій нормі Закону мінімальні норми ЖКП державою не визначені, крім того діє так зване „перехресне субсидіювання”, коли органи місцевого самоврядування замість того щоб надавати дотації малозабезпеченим виключно за рахунок місцевого бюджету, датують все населення міста, у тому числі, за рахунок бюджетних установ та „інших споживачів” – підприємців. „Перехресне субсидіювання” полягає в тому, що за рахунок збільшення рентабельності тарифів бюджетних установ та інших споживачів (підприємців) зменшується до мінімального рівня тарифи категорії „населення”. Це призводить до порушення принципу рівності доступу споживачів до мінімального рівня послуг і до дискримінації одних споживачів відносно інших.

У Законі [5] немає статті, яка б регламентувала надання дотації населенню, без урахування його забезпеченості, але є п.7 с.2, який чітко визначає, що одним з основних

принципів, на яких базується державна політика у сфері ЖКП є забезпечення соціального захисту малозабезпечених громадян.

Всупереч цій нормі Закону склалася абсурдна ситуація, коли при встановленні органами місцевого самоврядування дотацій населенню у тарифах на ЖКП (які розраховані у гривнях за м² загальної площі квартири) заможні громадяни, які мають більшу площу, отримують з міського бюджету дотацію на квартиру у стільки раз більшу за малозабезпечених громадян, у скільки раз площа їх квартири більша.

2. Щодо схеми договірних відносин при наданні житлово-комунальних послуг.

Виконання органами місцевого самоврядування повноважень у сфері ЖКП, визначених Законом [5,с.7; 6,с.30] викликає сумнів. Так більшість органів місцевого самоврядування не мають програм розвитку у сфері ЖКП, тарифи на ЖКП встановлюються, але порядки розрахунків тарифів не відповідають закону [7,8], не визначення органами місцевого самоврядування виконавців ЖКП, у першу чергу виконавиця послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків, взагалі не дає можливості спрямувати відносини в сфері ЖКП в правове русло.

Державні органи влади і органи місцевого самоврядування самоусунулися від захисту прав споживачів, практично не використовують свої повноваження з впровадження в життя законодавчих актів в сфері ЖКП та не контролюють їхнє виконання житловими організаціями і природними монополістами, які постачають споживачам теплову енергію, воду, електричну енергію та газ.

Разом з тим, „Порядок визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді” [9], розроблений відповідно до Закону [5] чітко визначає кільце у ланцюжку договірних відносин у процесі надання та споживання ЖКП, яке може стати природною протиположністю організаціям та підприємствам, які порушують Закон при наданні ЖКП.

Відповідно до Порядку органами місцевого самоврядування, власниками житлових будинків визначаються виконавці таких ЖКП [9,п.1.1]:

- з управління будинком, спорудою або групою будинків;
- з утримання будинків, споруд та прибудинкових територій;
- з ремонту приміщень, будинків, споруд;
- з централізованого опалення, централізованого постачання холодної та гарячої води, централізованого водовідведення.

Вперше у Порядку [9] законодавчо визначена виключна відповідальність органів місцевого самоврядування за визначення виконавців ЖКП не тільки в житлових будинках комунальної власності, але і в домах будь-якої іншої форми власності, будь то житлово-будівельний кооператив, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків чи відомче житло. „Виконавець ЖКП визначається органами місцевого самоврядування, крім випадків, коли власник (власники) житлових будинків бажає (бажають) визначити виконавця ЖКП самостійно”[9,п.1.4]. „... відповідальними за зменшення обсягів та якості ЖКП є особи, які відповідно до Порядку визначили виконавця, який не забезпечив надання споживачам послуг відповідно до законодавства” [9,п.2.5].

Таким чином, органи місцевого самоврядування є не тільки арбітрами в спорах споживачів і виконавців послуг, але є суб'єктами Закону [5,с.3.], крім того, в якості власників, є учасниками договірних відносин у процесі надання та споживання ЖКП [5,с.19] і повинні нести відповідальність за якість послуг відповідно до укладених зі споживачами договорів та законодавства [9, п. 2.5].

Центральною фігурою, яка може стати природною протиположністю у захисті прав споживачів організаціям та підприємствам, які надають або створюють ЖКП згідно „Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді” є виконавець послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків, якого визначив власник або балансоутримувач. Власник житлових будинків або балансоутримувач може уповноважити виконавця послуг з управління на визначення інших виконавців

ЖКП [9,п.1.5].

Виконавець послуг з управління укладає договори з усіма учасниками договірних відносин[9,с.25,ч.2]:

- зі споживачами, які є власниками квартир, орендарями чи квартиронаймачами у багатоквартирному будинку;
- з виконавцем щодо утримання будинків, споруд та прибудинкових територій;
- з виконавцем щодо ремонту приміщень, будинків, споруд;
- з виконавцем щодо централізованого опалення, централізованого постачання холодної та гарячої води, централізованого водовідведення;
- з виробниками послуг – теплопостачальним та водопостачальним підприємством.

Згідно укладених договорів виконавець послуг з управління будинком нараховує оплату споживачам, розраховується з іншими виконавцями і виробниками послуг, робить перерахунки оплати споживачам, виконавцям, виробникам у разі ненадання або неякісного надання послуг, відповідає перед власником (власниками) житлових будинків та споживачами послуг за якість ЖКП.

У відповідності до [5,с.25, ч.2; 9,п.2.2; 4] Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій. Предмету договору виконавець послуг з управління будинком укладає єдиний договір на надання послуг з: 1) утримання будинків, споруд та прибудинкових територій;

2) ремонту приміщень, будинків, споруд;

3) централізованого опалення, централізованого постачання холодної та гарячої води, централізованого водовідведення зі споживачем, який є власником квартири, орендарем чи квартиронаймачем у багатоквартирному будинку.

Всупереч цій нормі Закону у переважній більшості міст України у ланцюжку договірних відносин у сфері ЖКП відсутнє центральне кільце: органи місцевого самоврядування визначають всіх виконавців, крім основного – виконавця послуг з управління будинком. При цьому кожен виконавець укладає зі споживачем свій договір. Втрачається суть та зміст договірних відносин, визначених Законом, втрачається незалежний контроль за діяльністю як виробника, так і виконавця – на користь виконавця і шкоду споживача, особливо, якщо виробник послуги стає її виконавцем.

3. Без яких додатків договір про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій [7] не є чинним?

Невідкладною частиною договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій [7] є додатки:

1) копія рішення органу місцевого самоврядування про затвердження тарифів на послуги, розмір тарифів, пов'язаних з утриманням будинків і споруд та прибудинкових територій визначається по кожному будинку окремо залежно від кількісних показників фактичного надання послуг.

2) копія рішення органу місцевого самоврядування про структуру тарифів (перелік робіт), періодичність та строки виконання робіт.

Всупереч цій нормі Закону у переважній більшості міст України договори, які нав'язуються споживачам житлово-комунальних послуг не мають обов'язкових додатків, без яких договори не є чинними.

4. Щодо особливостей укладення договорів у сфері теплопостачання. 2 групи договорів, три категорії споживачів.

4.1. У відповідності до ст. 19 Закону України „Про теплопостачання” [10] одним з основних принципів господарювання є те, що теплогенеруюча організація має право постачати вироблену теплову енергію споживачу (тільки балансоутримувачу!), виключно згідно з договором купівлі-продажу теплової енергії.

П.3, ст. 26 закону [5]: „Договір на надання житлово-комунальних послуг між виконавцями послуг та споживачами набирає чинності з моменту його укладення”. Без укладання договору нема взаємних зобов'язань, у тому числі по розрахунках.

Споживачем теплової енергії [10,с.1] (не плутати з споживачем послуг теплопостачання [5,с.1]) є балансоутримувач будинку, групи будинків, житлового комплексу. Це фізична або юридична особа – власник відповідного майна або юридична особа, яка за договором з власником утримує на балансі відповідне майно).

Тепловими мережами балансоутримувача будинку, групи будинків, житлового комплексу є внутрішньобудинкові теплові мережі, які безпосередньо підключаються до теплових мереж підприємства виробника послуги.

Балансоутримувач або визначений ним (або органами місцевого самоврядування) виконавець послуги використовує теплову енергію на підставі договору купівлі-продажу з виробником послуги. Обовязковим додатком до договору купівлі-продажу теплової енергії є визначення точки розподілу (точки підключення внутрібудинкових теплових мереж до теплових мереж підприємства виробника послуги) – місце контролю якості теплової енергії, яка передається від виробника послуги балансоутримувачу або Виконавцю послуги та визначення межі балансової належності (відповідальності) теплових мереж.

У відповідності до „Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води” [8,п.п.3, 33] тарифи на теплову енергію формуються для трьох категорій споживачів – населення, бюджетних установ, інших споживачів.

Таким чином, теплопостачальна організація – виробник послуги укладає договори купівлі-продажу теплової енергії з трьома категоріями споживачів, тільки якщо вони є балансоутримувачами будинку.

4.2. Споживачем ЖКП (у т.ч. послуг з централізованого опалення і постачання гарячої води) [5,с.1] є фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу.

У відповідності до „Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води” [8,п.3] тарифи на послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води також формуються для трьох категорій споживачів – населення, бюджетних установ, інших споживачів, якщо вони не є балансоутримувачами будинку, а є власниками або наймачами квартир.

У відповідності до „Порядку визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді” [9,п.2.2] виконавець послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків укладає зі споживачами, які є власниками квартир, орендарями чи квартиронаймачами у багатоквартирному будинку, договори на надання житлово-комунальних послуг.

Таким чином, виконавець послуг з управління будинком, спорудою або групою будинків укладає договори на надання житлово-комунальних послуг(у т.ч. послуг з централізованого опалення і постачання гарячої води) з трьома категоріями споживачів, якщо вони не є балансоутримувачами будинку, а є власниками квартир, орендарями чи квартиронаймачами у багатоквартирному будинку.

Всупереч цій нормі Закону у переважній більшості міст України теплопостачальні підприємства, користуючись монопольним правом постачання теплової енергії, примушують бюджетні установи та інших споживачів, які займають квартири у багатоквартирних домах і не є балансоутримувачами будинку укладати з ними договори купівлі-продажу теплової енергії.

5. Щодо законності встановлення тарифів у сфері теплопостачання.

У відповідності до „Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води” [8, п.п. 4, 5, 34, 35, 58, 59] вихідними даними для розрахунку тарифів є річні плани відпуску теплової енергії. Річні плани готуються на підставі укладених договорів купівлі-продажу теплової енергії між виробниками та балансоутримувачами будинків (у т.ч. виконавцями послуг по управлінню будинком), а ті, в свою чергу, на підставі укладених

договорів про надання послуг з централізованого опалення і постачання гарячої води з кінцевими споживачами.

У переважній більшості міст України виконавці послуг по управлінню будинком органами місцевого самоврядування на теперішній час не визначені. Це свідчить про те, що договори купівлі-продажу теплової енергії між виробниками та виконавцями послуг та договори про надання послуг з кінцевими споживачами не укладені. У такому випадку можна стверджувати, що річні плани відпуску теплової енергії, які є вихідними даними для розрахунку тарифів, розраховані незаконним способом і розраховані на їх основі тарифи є також незаконними.

6. Щодо кількості тарифів на теплову енергію та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, які пов'язані між собою і тому повинні бути затверджені одним рішенням органів місцевого самоврядування для відповідної територіальної громади.

У відповідності до „Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води” [8, п.п. 3, 33]:

- тарифи на теплову енергію формуються для трьох категорій споживачів – населення, бюджетних установ, інших споживачів, якщо вони є балансоутримувачами будинку – три тарифа у грн./Гкал.

- тарифи на послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води формуються для трьох категорій споживачів – населення, бюджетних установ, інших споживачів, якщо вони не є балансоутримувачами будинку, а є власниками або наймачами квартир – шість тарифів у грн./Гкал.

Крім тарифів у грн./Гкал на послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води для кожної категорії споживачів затверджуються тарифи:

- 1) при розрахунку по нормативам з централізованого опалення у грн. за м² опалювальної площі квартири;
- 2) при розрахунку по нормативам з централізованого постачання гарячої води в залежності від благоустрою квартири у грн. за одного споживача.

Споживання гарячої води в залежності від благоустрою квартири по нормативам [11, табл. 2.10] становить для житлових будинків квартирної типу, які обладнані:

- умивальниками, мийками, душами – 85 л на добу;
- сидячими ваннами, обладнаними душем – 90 л на добу;
- ваннами, довжиною від 1500 до 1700 мм – 105 л на добу;
- будинки висотою понад 12 поверхів з підвищеним благоустроєм – 115 л на добу;

- 3) при розрахунку по лічильникам гарячої води у грн. за м³ гарячої води.

Таким чином, у відповідності до Порядку [8] кількість тарифів на теплопостачання, які повинні одночасно затверджуватися виконавчим комітетом міської ради (при одному тільки виді благоустрою квартир) становить: $3 + 6 + 3 \times 3 = 18$ тарифів у зоні дії кожного виробника послуг.

У переважній більшості міст України всупереч Закону виконавчими комітетами міських рад:

- 1) тарифи затверджуються тільки на послуги, на теплову енергію взагалі не затверджуються;
- 2) при розрахунку по нормативам з централізованого постачання гарячої води благоустрій квартир не враховується, тарифи встановлюються на максимальний норматив споживання;
- 3) загальна кількість тарифів, які затверджуються виконавчими комітетами міських рад значно менша ніж кількість тарифів, які повинні одночасно затверджуватися у відповідності до законодавства

Висновки і перспективи подальших розробок.

1. У ринкових умовах товарознавство покликане змінити пасивну методологію досліджень на активне втручання у вирішення проблем ринку та захист прав споживачів, у значній мірі це стосується ринку такого специфічного товару як житлово-комунальні послуги.

2. Закон України „Про житлово-комунальні послуги” разом з відповідними нормативно-правовими актами, які приведені у відповідність із цим Законом відповідають процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС, складають досить чітку систему організації сфери надання ЖКП в Україні, застосування якої дозволить підвищити якість послуг, захистити права споживачів, зменшити кількість корупційних дій та зловживань у цій сфері.

3. Системний характер загроз національній безпеці в економічній, соціальній та екологічній сферах, що пов'язаний з кризою у сфері житлово-комунального господарства, про який йдеться у рішенні Ради національної безпеки і оборони України [4] в першу чергу визначається системним ігноруванням виконання законодавства про ЖКП переважною більшістю органів місцевого самоврядування в Україні при практичній відсутності контролю з боку держави за діяльністю цих органів.

Література

1. Організація і технологія надання послуг: Навч. посіб. / Апопій В.В., Олексин І.І., Шутівська Н.О., Фугало Т.В., та ін. – К.: Академія, 2006. – 312 с.
2. Самойленко А.А. Організація і технологія надання послуг: Навч. посіб. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – 244 с.
3. Филип Котлер. Маркетинг менеджмент / Пер. с. англ. Н.В. Шульпина. – Питер, 2004. – 800 с.
4. Указ президента України „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2006 року «Про стан житлово-комунального господарства України та основні напрями його реформування» від 17.12.2006 року – № 1093/2006 // Dokument HTML. – <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Закон України „Про житлово-комунальні послуги” від 24 червня 2004 року N 1875-ІУ // Dokument HTML. – <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР // Dokument HTML. – <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. „Порядок формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій і типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій”, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 р. – N 560.
8. „Порядок формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води”, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 2006 р. – N 955 // Dokument HTML. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
9. „Порядок визначення виконавця житлово-комунальних послуг у житловому фонді”, затверджений Наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 25 квітня 2005 року – N 60, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 19 травня 2005 р. – N 541/10821 // Dokument HTML. - <http://zakon1.rada.gov.ua>.
10. Закон України „Про тепlopостачання” від 2 червня 2005 року – N 2633-ІУ // Dokument HTML. – <http://zakon1.rada.gov.ua>.
11. „Норми та вказівки по нормуванню витрат палива та теплової енергії на опалення житлових та громадських споруд, а також на господарсько-побутові потреби в Україні”. КТМ 204 України 244-94, затверджені Державним комітетом України по житлово-комунальному господарству 14 грудня 1996 р. // Dokument HTML. – <http://zakon1.rada.gov.ua>.