

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ НАДАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблеми договірних відносин при наданні житлово-комунальних послуг. Надані рекомендації щодо визначення регламенту взаємовідносин між суб'єктами ЖКП і споживачами. Запропоновані основні шляхи вдосконалення існуючих нормативних документів та розроблення нових у сфері житлово-комунального господарства.

The problems of contractual relations in municipal housing are regarded in the article. Recommendations have been given as to the determination of rules on correlation of municipal housing subjects and consumers. General solutions have been offered on perfection of existing normative documents and on working out new ones in the sphere of municipal housing.

Постановка проблеми у загальному вигляді полягає в наступному: на сучасному етапі в Україні відсутня єдина стратегія управління якістю при наданні житлово-комунальних послуг ЖКП. На місцях конкретні дії і заходи націлені лише на реалізацію корпоративних інтересів підприємств, які виробляють, надають або створюють ЖКП, при цьому ці дії і заходи не зорієнтовані на головне: на задоволення вимог споживачів щодо якості ЖКП, прозорості формування тарифів і нарахувань плати, на якість обслуговування споживачів підприємствами, які надають ЖКП.

Закон України „Про житлово-комунальні послуги” [1, ст.1] дає такі визначення термінам: „Споживач - фізична чи юридична особа, яка отримує або має намір отримати житлово-комунальну послугу. Житлово-комунальні послуги - результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування фізичних чи юридичних осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Незважаючи на низку інших нормативних документів, які визначають споживачів ЖКП [2,п.1; 3,п.1; 4,п.2], в Україні і сьогодні фактично споживачем ЖКП залишається лише населення, всі інші категорії споживачів ЖКП, вважаються споживачами енергоносіїв і з ними шляхом шантажу та погроз постачальники енергоносіїв, які є підприємствами-монополістами, укладають договори купівлі-продажу енергоносіїв за тарифами, які є значно вищими ніж тарифи на комунальні послуги.

Аналіз нормативних документів останніх років, які регламентують порядок укладання договорів купівлі-продажу [5,6], чітко вказує, що договори купівлі-продажу теплової енергії та води (товару) можуть бути укладені тільки з балансоутримувачем будинку, яким є власник або юридична особа, з якою власник уклав відповідний договір [1, ст. 24]. А балансоутримувач укладає договори на надання комунальних послуг з усіма споживачами, яким він внутрішньобудинковими мережами надає послуги.

У договорах купівлі-продажу теплової енергії та води повинна вказуватися точка розподілу - місце передачі послуги від однієї особи до іншої, яке облаштоване засобами обліку та регулювання, також межа балансової відповідальності, яких принципово не має, якщо підприємець має офіс, або магазин в багатоквартирному будинку. Цей будинок має зовсім іншого балансоутримувача, який обслуговує внутрішньо-будинкові мережі та по яким послуга (а не товар) потрапляє до споживача.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У середині дев'яностих років в Україні чітко визначилась серйозна проблема. Постачальники енергоносіїв, які перейшли на прямі розрахунки з населенням, у першу чергу теплопостачальні підприємства, розірвали договори з ЖЕКами, не сплачують ЖЕКам за обслуговування внутрішньобудинкових мереж теплопостачання, по яким енергоносії подаються в квартиру споживачу. Крім того і теплопостачальне підприємство і ЖЕК відкажуться заключати договори з населенням на надання послуг опалення та гарячого водопостачання і гарантувати якість послуг. Проблема договірних відносин не вирішена і до теперішнього часу, що вимагає свого подальшого дослідження.

Постановка завдання. Стаття авторів присвячена дослідженню основних аспектів договірних відносин при наданні житлово-комунальних послуг у цілях підвищення ефективності функціонування житлово-комунального господарства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основні засади організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання ЖКП між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки визначає Закон України "Про житлово-комунальні послуги" [1, ст.19,20,21,22,23]. Цей Закон набрав чинності в повному обсязі з 1 січня 2005 року. Договори про надання ЖКП, укладені до набрання чинності цим Законом, повинні бути приведені у відповідність із ним до 1 січня 2006 року. Договори, що не приведені у відповідність із цим Законом у зазначений строк, втратили свою чинність [1, ст. 32].

Нажаль зміни в нормативних документах (НД) не знаходять належного віддзеркалення в сфері фактичного надання ЖКП, як за об'єктивними так і за суб'єктивними причинами. Так до теперішнього часу в більшості міст України відсутні договори між учасниками відносин у сфері ЖКП: власником, споживачем, виконавцем, виробником. І це не зважаючи на те, що згідно ст.19 Закону відносини між учасниками договірних відносин у сфері житлово-комунальних послуг здійснюються виключно на договірних засадах. Якщо такі договори і заключаються, то вони не проходять експертизи на відповідність цих договорів типовим, які регламентовані нормативними документами і захищають права споживачів.

Закон [1, ст.5] визначає державні органи, які мають відповідні повноваження і зобов'язані забезпечити виконання вимог НД у сфері надання ЖКП. Так згідно Закону центральні органи виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, інші центральні органи виконавчої влади у сфері ЖКП мають повноваження щодо забезпечення контролю за дотриманням виконавцями/виробниками вимог стандартів, нормативів, норм, порядків і правил та видання приписів щодо усунення порушень у межах, встановлених законодавством.

До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг належить:

1) затвердження та реалізація місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, участь у розробленні та реалізації відповідних державних і регіональних програм ;

- 2) встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до закону;
- 3) затвердження норм споживання та якості житлово-комунальних послуг, контроль за їх дотриманням;
- 4) визначення виконавця житлово-комунальних послуг відповідно до цього Закону в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства;
- 5) управління об'єктами у сфері житлово-комунальних послуг, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації;
- 6) забезпечення населення житлово-комунальними послугами необхідних рівня та якості;
- 7) встановлення зручного для населення режиму роботи виробників та виконавців;
- 8) інформування населення відповідно до законодавства про реалізацію місцевих програм у сфері житлово-комунального господарства, а також щодо відповідності якості житлово-комунальних послуг нормативам, нормам, стандартам та правилам;
- 9) укладання договорів з підприємствами різних форм власності на вироблення та/або виконання житлово-комунальних послуг;
- 10) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів у сфері житлово-комунальних послуг.

Виконання зазначених вище повноважень органами місцевого самоврядування викликає сумнів. Так більшість органів місцевого самоврядування взагалі не мають програм у сфері ЖКП, тарифи на ЖКП встановлюються, але порядки розрахунків тарифів не відповідають закону [2,3], не визначення органами місцевого самоврядування виконавця ЖКП взагалі не дає можливості спрямувати відносини у сфері ЖКП у правове русло.

Чому в Україні не виконується Закон? Тому що:

- у сфері ЖКП відсутня конкуренція, штучно її зробити неможливо і це є об'єктивним фактом в сучасній Україні. Фактично споживач ЖКП не має вибору і не є рівноправним учасником договірних відносин у процесі надання та споживання ЖКП, що цілком влаштовує підприємства та організації, які надають або створюють послуги.
- державні органи влади й органи місцевого самоврядування самоусунулися від захисту прав споживачів, практично не використовують свої повноваження з впровадження в життя законодавчих актів у сфері ЖКП та не контролюють їх 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” [7], розроблений відповідно до Закону [1] чітко визначає кільце в ланцюжку договірних відносин у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг, яке може стати природною протипагою організаціям та підприємствам, які порушують Закон при наданні ЖКП.

Відповідно до Порядку органами місцевого самоврядування, власниками житлових будинків визначаються виконавці таких житлово-комунальних послуг [7, 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 [7] законодавчо визначена виняткова відповідальність органів місцевого самоврядування за визначення виконавців житлово-комунальних послуг не тільки в житлових будинках комунальної власності, але і в будинках будь-якої іншої форми власності, будь то житлово-будівельний кооператив, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків чи відомче житло. „Виконавець житлово-комунальних послуг визначається органами місцевого самоврядування, крім випадків, коли власник (власники) житлових будинків бажає (бажають) визначити виконавця житлово-комунальних послуг самостійно” [7, п. 1.4.]. „... відповідальними за зменшення обсягів та якості житлово-комунальних послуг є особи, які відповідно до Порядку визначили виконавця, який не забезпечив надання споживачам послуг відповідно до законодавства” [7, п. 2.5.].

Таким чином, органи місцевого самоврядування є не тільки арбітрами в спорах споживачів і виконавців послуг, але є суб'єктами Закону [1, ст.3.], крім того, в якості власників, є учасниками договірних відносин у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг [1, ст.19] і повинні нести відповідальність за якість послуг відповідно до укладених зі споживачами договорів та законодавства [7, п. 2.5.].

Центральною фігурою, яка може стати природною протиположністю у захисті прав споживачів організаціям та підприємствам, які надають або створюють ЖКП згідно Правил 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 житлово-комунальних послуг.

Виконавець послуг з управління укладає договори з усіма учасниками договірних відносин:

- зі споживачами, які є власниками квартир, орендарями чи квартирнаймачами у багатоквартирному будинку;
- з виконавцями з ремонту приміщень, будинків, споруд;
- з виконавцями з централізованого опалення, централізованого постачання холодної та гарячої води, централізованого водовідведення;
- з тепlopостачальним та водopостачальним підприємством.

Згідно укладених договорів виконавець послуг з управління нараховує оплату споживачам, розраховується з іншими виконавцями і виробниками послуг, відповідає перед власником (власниками) житлових будинків та споживачами послуг за ненадання або неякісне надання житлово-комунальних послуг.

Згідно „Правил користування електричною енергією для населення”[8] та „Правил надання населенню послуг газопостачання” [9], послуги з електро- та газопостачання надаються споживачеві на підставі укладених між ним та електро- та газопостачальною організацією договорів про надання населенню відповідних послуг, типова форма договорів затверджена Національною Комісією Регулювання Електроенергетики. Насправді договори з населенням, які укладаються електро- та газопостачальниками не відповідають типовим.

Згідно ст. 20 Закону України „Про метрологію та метрологічну діяльність” [10] державний метрологічний контроль і нагляд стосовно засобів вимірювальної техніки та методик виконання вимірювань поширюється на вимірювання, результати яких

використовуються під час ... торговельно-комерційних операцій і розрахунків між покупцем (споживачем) і продавцем (постачальником, виробником, виконавцем), у тому числі у сферах побутових і комунальних послуг ... Разом з цим метрологічне забезпечення сфери ЖКП при наданні послуг газо-, електро-, тепло-, водопостачання в значній мірі не досконале.

Класифікація ЖКП регламентована Законом України „Про житлово-комунальні послуги”. Разом з тим, може бути класифікація ЖКП залежно від можливості метрологічного контролю за якістю та кількістю наданих послуг.

Залежно від порядку контролю якості й кількості наданих послуг ЖКП можливо поділити на:

1) комунальні послуги, у яких повинен використовуватися метрологічний контроль за якістю і кількістю наданих послуг при розрахунках між виробником і виконавцем, між виконавцем і споживачем послуг, між енергопостачальником, газопостачальником і споживачем. Метрологічний контроль повинен використовуватися при розрахунках за послуги електро-, газопостачання, централізоване постачання холодної та гарячої води, централізоване опалення.

2) комунальні послуги, в яких не використовується метрологічний контроль за якістю і кількістю наданих послуг. Це послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (крім метрологічного контролю витрат холодної води на поливання прибудинкової території, витрат тепла на опалення місць загального користування, витрат електроенергії на роботу ліфтів та освітлення місць загального користування); послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків; послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд; вивезення побутових відходів.

Нераціональна система взаємовідношень між споживачем та представниками комунальних послуг призведе:

- з одного боку до значних витрат підприємств на збут і, відповідно, до зростання тарифів на послуги, що надаються;

- з іншого боку до порушення прав споживачів, черг у абонентських службах, до незадоволення споживачів організацією обслуговування за розрахунками комунальних послуг, до непрозорості розрахунків, до втрат особистого часу абонентів і т.д.

Висновки даного дослідження і перспективи. Результати дослідження дозволяють зробити наступні висновки: недосконалість системи договірних відносин при наданні ЖКП в Україні, зволікання з її реформуванням призвели до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належних рівня та якості. Потрібно визначити регламент взаємовідношень між облдержадміністраціями, органами місцевого самоврядування, територіальними відділеннями Антимонопольного комітету, управліннями у справах захисту прав споживачів державними центрами стандартизації та метрології. У першу чергу ці органи повинні, кожен у своїй сфері, чітко визначитись з методиками (яких поки немає) і часом проведення планових перевірок діяльності підприємств, які створюють, надають, виробляють або постачають ЖКП. Важливо контролювати діяльність природних монополістів – підприємств, які надають послуги електро-, газопостачання, централізованого постачання холодної та гарячої води, централізованого опалення. Час проведення планових перевірок повинен визначатися відповідними етапами технічного регламенту надання відповідної послуги.

З одного боку потрібно розробити і затвердити НД, які забезпечують однозначне тлумачення договірних відносин між виробником (постачальником) послуги і виконавцем:

- технічні умови, технічний регламент, кодекс ustalеної практики або стандарт, які регламентують взаємовідносини між виробником (постачальником) послуги й виконавцем;

- методики визначення приєднаного навантаження, якості послуги, контролю якості в часі в точці розподілу - місці передачі послуги від виробника (постачальника) послуги виконавцю.

З іншого боку потрібно розробити і затвердити НД, які забезпечують однозначне тлумачення договірних відносин між постачальником послуги або виконавцем і споживачем:

- методики визначення якості послуги, контролю якості в часі в точці розподілу - місці передачі послуги від постачальника або виконавця послуги споживачу;

- методики визначення корисного відпуску послуги, розподілу послуги між споживачами, порядку нарахувань за надані послуги, перерахувань у разі ненадання або неякісного надання послуг, перерахунку у разі авансового платежу, порядку нарахувань у разі зміни умов постачання іншого енергоносія.

Література

1. Закон України „Про житлово-комунальні послуги” 24 червня 2004 року N 1875-IV.

2. „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.

3. „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.

4. „Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення”, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 р. N 630.

5. „Правила користування системами комунального водопостачання та водовідведення в містах і селищах України”, затверджені Наказом Державного комітету України по житлово-комунальному господарству N 65 від 01.07.94 р., зареєстровані в Міністерстві юстиції України 22 липня 1994 р. за N 165/374.

6. Закон України „Про теплопостачання” 2 червня 2005 року N 2633-IV.

7. „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 і зареєстрований в Міністерстві юстиції України 19 травня 2005 р. за N 541/10821

8. „Правила користування електричною енергією для населення”, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 1999 р. N 1357.

9. „Правила надання населенню послуг газопостачання”, затвердженнях Постановою Кабінету Міністрів України № 2246 от 09.12.99 р. в редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 476 від 14.04.2004 р.

10. Закон України „Про метрологію та метрологічну діяльність” N 113/98-ВР від 11.02.1998 р.