

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНІВ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА СТАБІЛІЗАЦІЇ ВІДНОСИН У ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ВІДНОСИНАХ

Розглядані питання проблем законодавства, що регулюють житлово-комунальні відносини, доцільність використання типових договорів при регулюванні цивільних відносин, що виникають в процесі надання житлово-побутових послуг.

Рассмотрены вопросы о проблемах законодательства, регулирующие жилищно-коммунальные отношения, целесообразность использования типовых договоров при регулировании гражданских отношений, возникающих в процессе оказания жилищно-бытовых услуг.

The problems on the legislation which regulate housing-and-municipal relations, the expedience of using of model agreements at adjusting civil relations, arising up in the process of providing domestic services have been considered in the article. And the ways of the permission of the arising problems.

Під час переходу України як суверенної та незалежної держави у ринкові відносини у суспільстві відбуваються перетворення в усіх сферах життєдіяльності — економіці, політиці, правовій та соціальній сфері. Такі зміни вимагають корінного реформування народного господарства, переосмислення багатьох фундаментальних і прикладних проблем, у тому числі і правових. Насамперед це стосується і такої важливої сфери, як житлово-комунальні послуги та одного з її видів постачання природним газом — побутового споживача. Враховуючи те, що газ як енергоносіє має суттєве значення в життєдіяльності людини, а так само і суб'єктів підприємництва, очевидним стала необхідність чіткішого регулювання правових відносин при газопостачанні побутового споживача.

Питання регулювання житлово-комунальних послуг досліджували О.С. Йоффе, А.Ю. Кабалкіна, С.М. Корнеєва, О.А. Красавчиков та ін.

Метою статті є комплексне і порівняльне вивчення відносин у сфері регулювання надання житлово-комунальних послуг побутовому споживачеві, а також розробка пропозицій і рекомендацій з удосконалення їх правового регулювання.

Тільки за умови чіткого законодавчого регулювання відносин, які виникають у суспільстві, можливо здійснювати рух у розвитку ринкових відносин та правової держави.

Важливим показником стабільності розвитку економіки країни є не тільки стан її галузей виробництва споживчих товарів, але і стан її житлово-комунального господарства, оскільки від вартості та якості наданих послуг залежить не тільки її внутріполітичний стан держави, але й фінансове та соціальне становище.

Недосконалість законодавства та системи управління житлово-комунальним господарством України, зволікання з його реформуванням призвели до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належного рівня та якості.

Законом України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» було затверджено загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства, визначені основні принципи, напрями, завдання та заходи з виконання програми.

Державна політика реформування житлово-комунального господарства ґрунтується на таких основних принципах:

- забезпечення сталого функціонування і динамічного розвитку сфери житлово-комунального господарства;
- удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством;
- забезпечення доступу всіх верств населення до житлово-комунальних послуг, які відповідають вимогам державних стандартів;
- запровадження державних соціальних стандартів (норм та нормативів) у сфері житлово-комунального обслуговування;
- стимулювання інвестиційної діяльності у сфері житлово-комунального господарства;
- забезпечення ефективного використання грошових, людських та матеріальних ресурсів виробниками/виконавцями та споживачами житлово-комунальних послуг;
- пріоритетності інноваційного розвитку в життєзабезпеченні населених пунктів, сприяння науково-технічному прогресу у сфері житлово-комунального господарства;
- гласності, громадського контролю та прозорості у прийнятті рішень з питань житлово-комунального господарства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень;
- відповідальності органів місцевого самоврядування за ефективне використання майна територіальної громади та забезпечення населення житлово-комунальними послугами відповідно до державних соціальних стандартів;

– створення однакових умов для всіх суб'єктів підприємницької діяльності у сфері житлово-комунального господарства.

Виконання Програми та дотримання основних ідей, на яких ґрунтується ця програма, потребує не тільки нормативно-правового забезпечення, удосконалення чинного законодавства та науково-технічного забезпечення, але і фінансування цієї програми у повному обсязі.

Стосовно нормативного забезпечення варто зазначити, що система законодавства існує, але вона потребує вдосконалення відповідно до потреб ринкових відносин.

Аналізуючи чинні Закони України («Про житлово-комунальні послуги», «Про теплозабезпечення», «Про електроенергетику», «Про природні монополії»), слід вказати на те, що ці закони потребують змін, оскільки регулюють відносини між суб'єктами не в повному обсязі, особливо при наданні житлово-комунальних послуг побутовому споживачеві, тобто громадянам, та не відповідають основним принципам, проголошеними державою, на яких ґрунтується процес реформування. Так, порядок надання побутових послуг з постачання теплової, електричної енергії побутовому споживачеві у законах не врегульовані, відсутні не тільки технічні параметри енергоносія, але й порядок відключення від постачання (надання) послуг та умови, порядок повторного підключення до мережі.

Відповідно до Законів, які регулюють відносини щодо надання побутових послуг, не відповідають потребам часу та не регулюють деякі відносини, що виникають при наданні побутових послуг, державними виконавчими органами, на які покладено Конституцією забезпечити нормальні умови існування суспільства, прийняттям підзаконних нормативних актів доповнюють ці Закони. Нормативні акти підзаконного характеру (Постанови Кабінету Міністрів України, розпорядження міністерств та відомств), які призначені для доповнення вказаних законів, повністю їх підміняють, а враховуючи те, що міністерства та відомства здійснюють загальногалузеве керівництво, то ці підзаконні акти завжди стоять на захисті галузевих інтересів. Так, останнім часом у більшості міст України (Харків, Одеса, Дніпропетровськ, Донецьк та ін.) порушуються положення Закону «Про природні монополії» щодо відключення побутового споживача від енергопостачання. При відключенні від теплоенергомережі постачальники енергії посилаються на Правила користування електричною та тепловою енергією, розроблені та затверджені наказом міністерства енергетики та електрифікації СРСР. У цьому випадку слід зазначити, що ці правила були розроблені та впроваджені у 1977 році, з урахуванням специфіки розвитку економіки СРСР та командно-адміністративного методу регулювання суспільних відносин, що ви-

нікають при наданні побутових послуг. Таким чином, регулювання цих відносин відбувається без урахування потреб ринкових відносин. Це призводить до конфліктів між споживачами, виробниками, виконавцями (постачальниками).

Тому відключення побутового споживача від теплоенергомережі повинно відбуватися насамперед з урахуванням положень Законів «Про теплозабезпечення», «Про електроенергетику», «Про природні монополії», а відносини між суб'єктами в умовах ринкової економіки будуються на підставі договору з урахуванням закріплених у договорі положень.

Положення зазначених вище Законів чітко визначають, що постачання (надання) послуг повинні відбуватися тільки під час наявності укладеного між суб'єктами договору. Причому враховуючи те, що відносини з надання побутових послуг є цивільними правовідносинами, слід звернути увагу на порядок укладання договору та надати можливість сторонам у договорі врегульовувати свої відносини на підставі повноцінного договору, а не використовувати типові договори, які порушують, на нашу думку, права однієї сторони — споживача.

Незважаючи на те, що порядок укладання (розірвання) договору чітко визначений у ЦК України, держава в особі міністерств та відомств шляхом прийняття розпоряджень та затвердження положень про порядок надання побутових послуг останнім часом в практику регулювання відносин між постачальником (виконавцем) ввела укладання типового договору. Проте договори, що опосередковують угоди між сторонами, укладаються з порушенням або зовсім не укладаються.

Типовий договір (щодо теплопостачання, енергопостачання) розробляється відповідним міністерством, відомством та вводиться в дію на підставі відповідного розпорядження, при цьому порушує не тільки права споживача, визначені у Законі «Про захист прав споживачів», але і положення ст.627 ЦК України щодо свободи договору та ст.630 ЦК України, яка визначає, що тільки деякі умови договору визначаються відповідно до типових умов визначеного типу договору, оприлюдненого у встановленому порядку. Враховуючи положення ст.630 ЦК України, інші умови у договорі сторони повинні узгоджувати між собою, але постачальник (виконавець) пропонує укласти угоду тільки на умовах, які пропонує він, що надає відповідні переваги постачальникові або виконавцеві і таким чином порушує права споживача.

Для вирішення проблем між постачальником (виконавцем), відповідно до ЦК України, відносини між суб'єктами цивільних правовідносин мають бути врегульовані на підставі повноцінного договору

з урахуванням положень чинного законодавства щодо порядку його укладання, зміни та розірвання. Так, відповідно до ст.638 ЦК, договір вважається укладеним, якщо сторони у належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору. Тут варто визначити, що деякі істотні умови встановлюються імперативно та повинні враховуватися сторонами. При укладанні договору постачання теплової, електричної енергії, гарячої та холодної води для побутових потреб споживачів, постачальник розробляє типовий договір і крім суттєвих умов, які встановлені імперативно, встановлює свої, які не узгоджує з контрагентом, що тим самим порушує його права та положення ЦК. Вважаємо, що потребують особливого узгодження умови щодо якості та гарантії постачання (виконання) теплової, електричної енергії, гарячої та холодної води для побутових потреб споживачів. Так, відповідно до ст.673 ЦК, продавець повинен передати покупцеві товар, якість якого відповідає умовам договору, а відповідно до ст.675 ЦК України, товар, який продавець (постачальник, виконавець) передає або зобов'язаний передати покупцеві (споживачеві), повинен бути відповідної якості, що встановлено законом, якщо інше не встановлено самим договором. Під час дослідження порядку укладення договору щодо постачання теплової, електричної енергії, гарячої та холодної води якісні характеристики не вказані, а у договорі постачання теплової енергії взагалі зазначено, що постачальник сам встановлює температуру теплоносія відповідно до графіку з урахуванням температури навколишнього середовища. З огляду на це споживач не зможе захистити свої права у разі порушення якісних характеристик теплоносія, а постачальник завжди буде правий. Таким чином, очевидно, що законодавство, яке регулює відносини з приводу постачання теплової, електричної енергії, гарячої та холодної води для побутових потреб, потребує вдосконалення з урахуванням потреб часу, а закони, які регулюють ці відносини, повинні максимально охоплювати усі відносини, котрі виникають при здійсненні постачання або виконання побутових послуг, що мало б зменшити вплив на процес формування договірних умов галузевих міністерств та відомств.

Останнім часом в Україні, незважаючи на те, що в Основному Законі України чітко визначено про верховенство права та закону, панує підзаконний нормативний акт, який приймається, як було зазначено вище, галузевим міністерством та направлений на захист галузевих інтересів, а не інтересів суспільства.

Положення, правила, інструкції, які мають підзаконний характер, повинні поліпшувати стан відносин при теплоенергопостачанні та не можуть суперечити закону, оскільки в цьому випадку вони не є дійсними. Деякі положення підзаконних актів прямо су-

перечать законам і підприємствам, які надають побутові послуги, однак місцеві органи державної влади надають перевагу підзаконному нормативному акту.

Зважаючи на те, що з моменту проголошення незалежності України розпочався розвиток економіки з побутово-ринкових відносин, слід визначити, що і відносини з приводу надання побутових послуг, постачання електричної та теплової енергії повинні будуватися на ринкових засадах, тобто на підставі договору з урахуванням положень чинних законів («Про житлово-комунальні послуги», «Про теплозабезпечення», «Про електроенергетику», «Про природні монополії»). Так, відповідно до Законів України «Про житлово-комунальні послуги», «Про теплозабезпечення», «Про електроенергетику», відносини між постачальником (виконавцем) та споживачем мають бути в обов'язковому порядку оформлені договором, який підписується сторонами та скріплюється печатками. На практиці договір укладається не з усіма споживачами, що останнім часом негативно відображається на їх інтересах. Суди України захищаються інтереси постачальника (виконавця), виробника і виносять вони свої рішення посиляючись не на Закон, як того потребують процесуальні норми, а на постанови Пленуму Верховного суду та підзаконні нормативні акти.

В практику судів (Харків, Донецьк, Дніпропетровськ та ін.) увійшло порушення провадження у справах про несплату комунальних платежів за відсутністю повного пакету необхідних документів, що передбачені ЦПК, та в порядку наказного провадження. Відповідно до ст.95 ЦПК України, судовий наказ є особливою формою судового рішення про стягнення з боржника грошових коштів або витребування майна за заявою особи, якій належить право такої вимоги. Як відомо, судовий наказ може бути видано, якщо заявлено вимогу, яка ґрунтується на правочині, вчиненому у письмовій формі ст.96 ГПК України. Проте, як вказувалось вище, у більшості випадків відносини між постачальником (виконавцем) та споживачем не оформлені договором, звідси можна зробити висновок, що рішення на підставі наказного провадження неможливо прийняти. Враховуючи те, що місцеві суди отримують від місцевих громад додаткове фінансування, вони лобіюють інтереси місцевих органів влади та порушують провадження у справах про несплату житлово-комунальних послуг без дотримання процесуальних норм.

Неможливо також зрозуміти дії судів щодо лобювання інтересів постачальника (виконавця) побутових послуг через спонукання укласти договір про реструктуризацію заборгованості з надання побутових послуг, яка нібито мала місце ще в 1992-1999 роках. По-перше, варто визначити, що суд повинен враховувати те, що договір

між постачальником (виконавцем) і споживачем не укладався, що свідчить про відсутність зобов'язання. По-друге, при порушенні справи суд має врахувати строки позовної давності, оскільки вирішується справа за 1992-1999 роки, коли діяв вже не чинний ЦК України.

Таким чином, стає очевидно, що при регулюванні відносин з приводу постачання газу теплової, електричної енергії, гарячої та холодної води для побутових потреб державі необхідно:

1) зменшити вплив галузевих міністерств та відомств на процес формування договірних відносин, для чого в Законах максимально врегулювати відносини, що виникають стосовно якісних характеристик товару, відповідальності сторін;

2) надати можливість формування договірних відносин між постачальником (виконавцем) повноцінним цивільним договором, для цього в законі вказати ті умови, які не підлягають узгодженню сторонами, а включаються в тому вигляді, що вказані в законі, а інші умови мають бути узгодженні сторонами. Це приведе до підвищення відповідальності як з боку постачальника (виконавця), так і споживача.

1. Конституція України.— Х. : Одисей, 2003.— 56с.
2. Цивільний Кодекс України : коментар,— Х. : Одисей, 2003.— 832с.
3. Цивільно-процесуальний кодекс України.— Х. : Одисей, 2003.— 224с.
4. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» // Сервер Верховної ради України.— Режим доступу: www.rada.gov.ua
5. Закон України «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 року // ВВР України.— 1998.— №1.— Ст.1
6. Закон України «Про теплозабезпечення // Сервер Верховної ради України.— Режим доступу: www.rada.gov.ua
7. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року (у редакції Закону №3161-IV від 1 грудня 2005 року // Сервер Верховної ради України.— Режим доступу: www.rada.gov.ua