

## ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПОНЯТТЯ «ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО»

**Олеся Соколовська,**

*ад'юнкт кафедри адміністративного права та процесу  
Київського національного університету внутрішніх справ*

На шляху становлення та перебудови незалежної української держави важливим завданням є конструктивне розв'язання проблем, що склалися в українському суспільстві. Однією з таких проблем є регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальне господарство (далі – ЖКТ).

Проблеми житлово-комунального господарства накопичувалися десятки років (як за радянських часів, так і за роки існування України як незалежної держави). На перший план дедалі більше виходить питання реформування житлово-комунального господарства.

Сьогодні Верховною Радою та урядом розроблено проект «Загально-державної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки», мета якої полягає у здійсненні державної політики з реформування житлово-комунального господарства, підвищенні ефективності та надійності його функціонування, забезпеченні сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. Разом із тим слід зазначити, що законодавство не має чіткого закріплення поняття «житлово-комунальне господарство».

Статтею 15 Житлового кодексу (далі – ЖК) України визначені повноваження органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства:

- сприяння розвитку житлового будівництва за рахунок усіх джерел фінансування, забезпечення комплексного розвитку житлово-комунального господарства та розвитку ринку житлово-комунальних послуг;

- здійснення управління комунальним житловим фондом та житловим фондом соціального призначення, організація їх належного обслуговування і ремонту, упорядкування й утримання прибудинкових територій;

- визначення у порядку, встановленому законом, надавача житлових і комунальних послуг, реалізація заходів щодо забезпечення збереження житлового фонду незалежно від форми власності;

- встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до закону, за-

твердження норми споживання й якості житлово-комунальних послуг, здійснення контролю за їх дотриманням;

- моніторинг сукупного доходу громадян, які перебувають на обліку на отримання соціального житла або вже отримали таке житло;

- здійснення обліку наявного житлового фонду всіх видів і категорій;

- сприяння створенню умов для забезпечення конкуренції підприємств та організацій, що надають послуги з утримання будинків і прибудинкових територій;

- сприяння розвитку ринку житла тощо.

Слід зазначити, що законодавець використовує термін «житлово-комунальне господарство» в ЖК України при регламентації державного нагляду та контролю за використанням і утриманням житлового фонду й об'єктів комунального господарства (ст. 107) та при цьому одночасно звертає увагу на об'єкти комунального господарства. Тобто термін «житлово-комунальне господарство» – це важлива соціальна галузь, що забезпечує населення, підприємства й організації необхідними житлово-комунальними послугами, суттєво впливає на розвиток економіки країни.

Як у радянський період, так і в період незалежності України проблемі правового регулювання житлово-комунального господарства приділяли увагу науковці різних правових галузей. Так, А. Хазиков під поняттям «житлово-комунальне господарство» розумів галузь народного господарства, яка включала в себе житловий фонд, комунальні підприємства та створення зовнішнього благоустрою. Він зазначав, що житлово-комунальне господарство забезпечує працівників житлом, задовольняє потреби громадян з комунальних послуг за місцем проживання (газом, теплом, водою, каналізацією, електроенергією) або надає послуги в межах населеного пункту (бані, пральні, електротранспорт тощо) [1, с. 4].

У сучасній науковій літературі питанням змісту житлово-комунального господарства займалися такі українські вчені, як Ю. Битяк, який, зокрема, не наводячи чіткого визначення поняття «житлово-комунальне господарство», розмежовує його на дві важливі складові: будівництво та житлову сферу. Будівництво є

галуззю матеріального виробництва, яка забезпечує створення та реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного й житлового призначення, а житлова сфера включає управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво та ремонт [2, с. 339].

М. Галянтич також розглядає питання житлово-комунального господарства, але чіткого визначення цього терміна не наводить [3, с. 498]. Учений приділяє увагу житлово-будівельним коопераціям, під якими розуміє добровільне об'єднання громадян міст і селищ з метою здійснення будівництва житлових приміщень (багатоповерхових будинків) за рахунок власних коштів чи за допомогою державних кредитів, позик, кредитів комерційних банків, а також розглядає поняття «житло». *Житло* – це жилий будинок, квартира, інше приміщення, призначені та придатні для постійного проживання в них.

Слід зазначити, що наведені дефініції радянських учених характеризують підходи до житлово-комунального господарства радянського періоду коли воно перебувало у власності держави. В умовах розвитку сучасного житлово-комунального господарства підходи до їх розуміння змінилися відповідно до умов сьогодення. Сучасні теоретичні погляди спрямовані на компоненти житлово-комунального господарства, а не на узагальнений зміст.

Як зазначалося, Ю. Битяк, М. Галянтич не наводять чіткого визначення поняття «житлово-комунальне господарство», а О. Лук'янов підходить до розгляду цього поняття з економічної точки зору, що звучує сутність цієї категорії. Недосконалість житлово-комунального господарства України, зволікання з його реформуванням призвели до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах, надавати споживачам послуги належних рівня та якості. О. Лук'янов розглядає поняття «житлово-комунальне господарство» як важливу підсистему паливно-енергетичного комплексу, що споживає значну частину загального обсягу паливно-енергетичних ресурсів.

Таким чином, *господарство* в узагальненому розгляді – це господарська діяльність особи, групи, народу, регіону, держави чи світу загалом з метою задоволення особистих чи суспільних потреб. *Міське господарство* – це складна сукупність підприємств, служб, інженерних споруд і мереж, розташованих на території міста і призначених задовольняти повсякденні комунальні, побутові, матеріальні та соціально-культурні потреби жителів міста.

Складовою частиною міського господарства є житлово-комунальне господарство, яке охоплює:

- житлове господарство: житлово-експлуатаційні дільниці (далі – ЖЕД), ремонтно-будівельні управління;
- санітарно-технічні підприємства: водопровід і каналізація, лазні, сауни, пральні,

служби з прибирання території, санітарна очистка будинків (збір сміття);

- енергетичні підприємства: електростанції та електромережі, газове господарство, опалювальні котельні з тепломережею;

- транспортні підприємства: громадський міський транспорт (трамвай, тролейбус, автобус, метро).

Іншими словами, *комунальне господарство* – це сукупність підприємств, організацій, служб та інженерних споруд, призначених для задоволення комунально-побутових потреб населення міст, селищ і сіл; у містах входять до складу міського господарства [4, с. 129].

До комунального господарства відносять також споруди зовнішнього благоустрою населених пунктів: дороги, мости, тротуари, пішохідні переходи й естакади, вуличне освітлення, зелені насадження, цвинтарі та крематорії, водойми, архітектуру малих форм (фонтани, пам'ятники).

*Житлове господарство* – галузь господарства, завданням якої є задоволення житлово-побутових потреб населення відповідно до потреб народного господарства.

Зважаючи на наведені поняття, дозволимо запропонувати власну дефініцію терміна «житлово-комунальне господарство» – *це галузь, яка забезпечує першочергові потреби населення, суттєво впливає на створення необхідних умов для ефективності та надійності функціонування господарського комплексу відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів.*

Таким чином зазначений термін охоплює велику кількість структурних частин – інститутів, які взаємодіють між собою, утворюючи складне системне явище.

Житлово-комунальному господарству притаманні ознаки системи. Так, у теорії держави та права визначені ознаки системного явища, якими є [5, с. 10]:

- єдність системи стосовно середовища та багатоманітність її зв'язків з ним;

- наявність у системи відносно самостійних компонентів, з яких утворено її керуючу та керовану підсистему;

- інтегрування компонентів системи, внаслідок чого ціле (система) набуває властивостей і характеристик, яких немає в окремих складових системи, тобто наявність у системи інтегративних якостей;

- наявність всередині системи суперечностей, що є рушійною силою її саморозвитку, породжують необхідність самоуправління, цілеспрямованого впливу однієї підсистеми (керуючої) на іншу (керовану);

- історичність системи, тобто розвиток її у часі.

У той самий час теорія права докладно досліджує сутність поняття «галузь». На нашу думку, житлово-комунальне господарство – це окрема галузь. Так, С. Алексєєв дає визначення терміна «галузь» – це особливий вид суспіль-

них відносин, який у своєму економічному, соціально-політичному змісті потребує особливо-го юридичного регулювання.

В юридичній енциклопедії галузь права – це сукупність норм права, які є частиною системи права та регулюють якісно однорідні суспільні відносини специфічним методом правового регулювання [6, с. 74].

Поділ на окремі галузі зумовлений різноманітністю суспільних відносин, які регулюються правом. Галузі права відрізняються одна від одної за видами суспільних відносин. Так, житлові відносини регулюються нормами житлового права; господарські відносини – нормами господарського права. Таким чином, можна стверджувати, що *житлово-комунальне господарство* – це галузь, яка має системний характер і спрямована на задоволення суспільних потреб, функціонування господарського комплексу, задоволення комунально-побутових потреб населення відповідно до нормативів і національних стандартів, підтримання у належному стані житлових будинків і житлових приміщень.

На підставі викладеного вважаємо за необхідне виокремити характерні ознаки житлово-комунального господарства:

- спрямоване на забезпечення нормальних санітарно-гігієнічних і безпечних умов життя, першочергових потреб суспільства, на підтримання у належному стані будинків, споруд, жилих і нежилых приміщень, на функціонування господарського комплексу;

- це галузь, яка базується на нормативах і національних стандартах.

Розвиток житлово-комунального господарства підпорядковується основній меті – найбільш повне задоволення постійно зростаючих потреб членів суспільства. Чим вищими є темпи соціального розвитку, тим динамічніше змінюються людські потреби, структура життєвих благ, що мають їх задовольняти та забезпечувати.

Формування житлово-комунального господарства з точки зору раціональної територіальної організації її об'єктів передбачає врахування відповідності розміщення об'єктів житлово-комунального господарства потребам населення; економію витрат праці та подолання просторового розриву між елементами виробництва житлово-комунальних послуг; забезпеченість планомірності, керованості процесів розміщення об'єктів, їх орієнтацію на досягнення високої економічної ефективності господарської діяльності.

Система житлово-комунального господарства представлена виробниками та споживачами житлово-комунальних послуг. Споживачі житлово-комунальних послуг формують попит, що має забезпечити їм нормальні санітарно-гігієнічні та безпечні умови життя.

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. визначено, що житлово-комунальні послуги – це результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб

у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

Слід зазначити, що наведене поняття має суттєву теоретичну помилку: послуги – це результат господарської діяльності, а не сама діяльність. У контексті європейських підходів і стандартів щодо надання послуг населенню, послуга – це трудова доцільна діяльність, результати якої відображаються у корисному ефекті, особливій споживчій вартості. Особливістю послуги є збіг у часі та просторі процесів виробництва, реалізації та споживання її споживчої вартості [7, с. 465].

Теорія публічних послуг запозичена з досвіду розвинутих держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х років ХХ ст. відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою та громадянами. Людина, її права та свободи визнані основною соціальною цінністю, а завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, як і у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживачів (клієнта), його запити й очікування.

Ми не знаємо прикладів використання поняття «послуги» саме в адміністративному-процедурному праві західних країн, хоча термін «публічні послуги» загалом вживається у законодавстві таких країн, як США, Велика Британія, Канада. Оскільки основний наголос щодо поліпшення функціонування публічної адміністрації в цих країнах робиться саме на використанні стандартів і механізмів приватного сектора, категорія «послуги» вживається досить часто. Одним із видів адміністративних послуг є житлово-комунальні послуги.

В юридичній енциклопедії визначено, що *житлово-комунальні послуги* – це діяльність з надання послуг спеціалізованим підприємствам, організаціям із постачання води, газу, електричної та теплової енергії власникам квартир, будинків, особам, які проживають на умовах договору найму в будинках громадянського та державного житлового фонду, спеціального фонду, а також членам житлово-будівельних (житлових) кооперативів. Тариф і розміри оплати житлово-комунального господарства встановлюються законодавством [8, с. 434–435].

*Комунальні послуги* – це діяльність з надання послуг населенню відповідними структурами органів місцевого самоврядування, органами комунального господарства, пов'язаних з підтримкою та забезпеченням побутових умов у місцях домашнього перебування людей, наприклад, водозабезпечення, теплозабезпечення тощо [7, с. 293].

В Україні при використанні категорії «послуг» основний акцент робиться на юридичних

аспектах, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права (В. Авер'янов, І. Колішко) [9, с. 116–117].

Н. Лелюк, О. Короп звертають увагу на проблеми формування фінансових ресурсів підприємств житлово-комунального господарства, а саме – на використання послуги, заборгованість з боку підприємств, організацій і населення [10, с. 223].

У Концепції адміністративної реформи в Україні [11] паралельно використовувалися терміни «державні послуги» й «управлінські послуги». При цьому особливої межі між ними не проводилося. Останнім часом найбільш уживаним став термін «адміністративні послуги», оскільки справедливо вважається, що категорія «управлінські послуги» вже має своє змістовне навантаження в економічній науці. Прикметник «адміністративні» є більш вдалим і тому, що вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, – на адміністрацію, адміністративні органи. Крім того, прикметник «адміністративні» характеризує владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання послуг [11, с. 117].

Комунальні послуги трактують також як послуги, що надаються для забезпечення населення міст водою, газом, опаленням, електроенергією тощо [12, с. 446]. Разом із тим слід зазначити, що:

- жилий будинок – це будівля капітального типу, споруджена з дотримання вимог, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, призначена та придатна для постійного в ній проживання;

- нормативи – це економічні, технічні, технологічні або інші показники норм, за якими здійснюються певні дії, виконується певна робота, приймаються рішення; розрахункові величини затрат живої й уречевленої праці на виробництво одиниці продукції або окремі види робіт;

- стандарти – це затверджені відповідними державними органами зразок, еталон предмета, який береться за основу для порівняння з іншими аналогічними зразками; затверджені органами державної влади нормативно-технічний документ, що визначає загальні характеристики, параметри та споживчі нормативні якості товарів, яким мають відповідати товари, представлені на ринку. Розрізняють стандарти міжнародні, державні, галузеві та стандарти підприємств.

У зв'язку з цим, на нашу думку, житлово-комунальні послуги – це діяльність спрямована на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях. На підставі викладеного вважаємо за необхідне внести зміни до ст. 1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги»: «житлово-ко-

мунальні послуги – це діяльність, яка спрямована на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях відповідно до встановлених нормативів, стандартів, порядків і правил».

Житлово-комунальні послуги класифікуються за такими ознаками, як функціональне призначення та порядок затвердження цін/тарифів.

Залежно від функціонального призначення житлово-комунальні послуги поділяються на:

комунальні послуги (централізоване постачання холодної та гарячої води, водовідведення, газо- та електропостачання, централізоване опалення, а також вивезення побутових відходів тощо);

послуги з утримання будинків, споруд і прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень і прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо);

послуги з управління будинком, спорудою або групою будинків (балансоутримання, укладання договорів на виконання послуг, контроль виконання умов договору тощо);

послуги з ремонту приміщень, будинків, споруд (заміна та підсилення елементів конструкцій і мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).

## Література

1. Хазиков А. Г. Управление жилищно-коммунальным хозяйством. – М., 1973. – 672 с.
2. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К., 2006. – 544 с.
3. Галаянц М. К. Житлове право України. – К., 2007. – 528 с.
4. Український радянський енциклопедичний словник: У 3 т. – К., 1987. – Т. 2.
5. Колтаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. – К., 2003. – 544 с.
6. Популярна юридична енциклопедія / В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський та ін. – К., 2002. – 528 с.
7. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / За ред. Р. Дяківа. – К., 2000. – 704 с.
8. Юридична енциклопедія. – К., 1999. – Т. 2.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. – К., 2003. – 496 с.
10. Лелюк Н. С., Короп О. О. Проблеми формування фінансових ресурсів підприємств житлово-комунального господарства // Коммунальное хозяйство городов. – 2006. – № 71. – С. 223–228.
11. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К., Ірпінь, 2004.

