

УСЛУГИ КАК ОБЪЕКТ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОМУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Я. ПЕТЕН,

соискатель кафедры хозяйственного права
Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

SUMMARY

The paper examines different aspects of the definition of public utilities, conducted their classification. Special attention is given to finding space for housing and communal services in the economic system of housing and communal services (specially ordered system of relations between producers and consumers of tangible and intangible benefits). Given the author's definition of «public utilities» as the activities of authorized subjects of housing and communal services (producers, performers, vendors), which aims to ensure the living conditions and whereabouts of persons in residential and non-residential premises and is characterized by a small gap in time between production (or by delivery) services and their consumption, and the systematic use of the network infrastructure.

Key words: housing, services, economic system, housing services, housing and communal services.

* * *

В статье исследуются различные аспекты определения понятия жилищно-коммунальные услуги, проводится их классификация. Отдельное внимание уделено выяснению места жилищно-коммунальных услуг в структуре хозяйственной системы жилищно-коммунального хозяйства (особым образом упорядоченной системы связей между производителями и потребителями материальных и нематериальных благ). Приводится авторское определение понятия «жилищно-коммунальные услуги» как деятельности уполномоченных субъектов жилищно-коммунального хозяйства (производителей, исполнителей, поставщиков), которая направлена на обеспечение условий проживания и нахождения лиц в жилых и нежилых помещениях и характеризуется, небольшим разрывом во времени между производством (либо путем поставкой) услуг и их потреблением, и систематическим использованием сетевой инфраструктуры.

Ключевые слова: жилье, услуги, хозяйственная система, жилищно-коммунальные услуги, жилищно-коммунальное хозяйство.

Постановка проблемы. Действующее законодательство Украины не содержит определения понятия жилищно-коммунальное хозяйство. Научные же разработки этих вопросов содержатся в юридических и экономических исследованиях, а также посвященных проблемам государственного управления. Проблеме определения структуры жилищно-коммунального хозяйства посвящена данная статья, при этом для характеристики указанной выше категории нами используется термин «хозяйственная система». Проанализируем это понятие более подробно.

Хозяйственная система определяется как особым образом упорядоченная система связей между производителями и потребителями материальных и нематериальных благ. Следует согласиться с В. И. Кухарем [1, с. 15], который замечает, что наработки системологии следует использовать и для характеристики понятия «хозяйственная система». Исходя из этого главными элементами этой системы являются: субъекты; объекты; инфраструктура.

Из анализа норм Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [2] следует, что элементами такой хозяйственной системы как жилищно-коммунальное хозяйство являются следующие:

1. Субъекты жилищно-коммунального хозяйства:

- производитель – субъект хозяйствования, который производит или создает жилищно-коммунальные услуги;

- исполнитель – субъект хозяйствования, предметом деятельности которого является предоставление жилищно-коммунальной услуги потребителю согласно условиям договора;

- потребитель – физическое или юридическое лицо, которое получает или намеревается получить жилищно-коммунальную услугу.

2. Объект жилищно-коммунального хозяйства – жилищно-коммунальные услуги как результат хозяйственной деятельности, направленной на обеспечение условий проживания и пребывания лиц в жилых и нежилых помещениях, домах

и сооружениях, комплексах домов и сооружений в соответствии с нормативами, нормами, стандартами, порядками и правилами.

3. Инфраструктура – это внутридомовые системы и сети электро-, водо-, газоснабжения, система канализации и другие сети.

Главные элементы структуры жилищно-коммунального хозяйства, взаимосвязи между ними определяются наличием самих отношений в этой сфере, содержание и характер которых предопределяет функциональную направленность и эффективность этой системы, в данном случае - рынка жилищно-коммунальных услуг.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью неразкрытости темы – в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы посвященной исследованию услуг как объекта хозяйственной системы жилищно-коммунального хозяйства.

Обратимся к объекту исследуемой нами хозяйственной системы, а именно – жилищно-коммунальным услугам. В соответствии со ст. 1 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [2] жилищно-коммунальные услуги – это результат



хозяйственной деятельности, направленной на обеспечение условий проживания и пребывания лиц в жилых и нежилых помещениях, домах и сооружениях, комплексах домов и сооружений в соответствии с нормативами, нормами, стандартами, порядками и правилами.

Состояние исследования. Следует заметить, что понятие «услуга» уже неоднократно рассматривался в работах таких ученых, как: С. С. Алексеев, А. С. Иоффе, А. Ю. Кабалкин, Ю. Х. Калмыков, Р. Б. Шишка и др.

Целью и задачей статьи является углубление научных знаний об услугах в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Новизна заключается в том, что в данной работе предложен авторский подход к пониманию жилищно-коммунального хозяйства как хозяйственной системы.

Изложение основного материала. Р. Б. Шишка [3, с. 2] определяет услугу как деятельность исполнителя, являющейся полезной для заказчика и которая характеризуется: 1) неосвязаемостью; 2) статичностью; 3) отсутствием материального результата; 4) потребляется в процессе предоставления (синхронность предоставления и получения услуги); 5) неотделимостью от носителя (поставщика). В целом указанные выше характеристики понятия «услуга» довольно полно раскрывают существенные черты этого понятия, однако есть и спорные вопросы. Так, сложно согласиться с тем, что услуги в жилищно-коммунальной сфере характеризуются неосвязаемостью, учитывая, что их предоставление направлено, прежде всего, на обеспечение условий проживания и пребывания лиц в соответствующих помещениях.

О. С. Иоффе [4, с. 488] отмечает, что «услуги» – это деятельность, результат которой не получает материального или овеществленного воплощения. Достаточно удачным является определение услуги, которое приводит в своей публикации С. С. Мирза [5, с. 350] как деятельности, не связанной с созданием вещей, не направленной на достижение материального результата, однако такой, что порождает определенное благо, которое имеет потребительскую стоимость.

Следует согласиться с определением жилищно-коммунальных услуг, которое дает С. С. Мирза, а именно: это деятельность по предоставлению услуг специализированным предприятиям, организациям по поставке воды, газа, электрической и тепловой энергии владельцам квартир, домов, лицам, проживающим на условиях договора найма в домах гражданского и государственного жилищного фонда, специального фонда, а также членам жилищно-строительных (жилищных) кооперативов.

Возвращаясь к законодательному определению понятия «жилищно-коммунальных услуг», следует обратить внимание на определенное расхождение между подходом законодателя и теоретическими разработками, а именно: законодатель рассматривает услуги как результат хозяйственной деятельности, а содержащийся в научной литературе подход, как было показано выше, услуги – это хозяйственную деятельность. На наш взгляд, более правильным является последний подход, поскольку даже, если предоставление услуг в жилищно-коммунальной сфере, через, например, недостаточное качество, не достигло своего результата (не обеспечены надлежащие условия проживания в жилых и нежилых помещениях), то нельзя говорить об отсутствии факта предоставления жилищно-коммунальных услуг, а можно – предоставлении услуг ненадлежащего качества.

Перейдем к классификации жилищно-коммунальных услуг. Согласно статье 12 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [2] жилищно-коммунальные услуги делятся по: 1) функциональному назначению и 2) порядку утверждения цен/тарифов. Классификации жилищно-коммунальных услуг по первому критерию – функциональному назначению, посвящена статья 13 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах», согласно которой выделяют: 1) коммунальные услуги; 2) услуги по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий; 3) услуги по управлению домом, сооружением или группой домов; 4) услуги по ремонту помещений, домов, сооружений.

Классификация жилищно-коммунальных услуг по следующему критерию – порядку утверждения цен/тарифов содержится в статье 14 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [2], в соответствии с которой выделяются: 1) жилищно-коммунальные услуги, цены/тарифы на которые утверждают специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти; 2) жилищно-коммунальные услуги, цены/тарифы, на которые утверждают органы местного самоуправления для предоставления на соответствующей территории; 3) жилищно-коммунальные услуги, цены/тарифы на которые определяются исключительно по договору (договоренностью сторон).

Итак, фактически действующее законодательство использует родовую конструкцию «жилищно-коммунальные услуги» и в пределах ее выделяются видовые понятия «коммунальные услуги» и «услуги по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий», «услуги по управлению домом, сооружением или группой», «услуги по ремонту помещений, домов, сооружений». Считаю целесообразным три последних вида услуг заменить понятием «жилищные услуги», поскольку они фактически имеют одну направленность – обеспечение необходимых жилищных условий, путем содержания, управления и ремонта помещений, домов, сооружений).

К коммунальным услугам Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» [2]

относит: централизованное снабжение холодной и горячей воды, водоотвод, газо- и электроснабжение, централизованное отопление, а также вывоз бытовых отходов и т. д. В группу услуг, которые мы предлагаем назвать «жилищными», действующее законодательство относит:

а) уборку внутридомовых помещений и придомовой территории, санитарно-техническое обслуживание, обслуживание внутридомовых сетей, содержание лифтов, освещение мест общего пользования, текущий ремонт, вывоз бытовых отходов и т. д.; б) заключение договоров на выполнение услуг, контроль выполнения



условий договора и т.п.; в) замену и усиление элементов конструкций и сетей, их реконструкция, восстановление несущей способности несущих элементов конструкций и т. п.

Исследуя соотношение между коммунальными и другими указанными выше услугами (жилищными услугами), С. С. Мирза, выделяет несколько различий между этими видами услуг. Во-первых, услуги по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий, услуги по управлению домом, сооружением или группой домов в отличие от коммунальных невозможно измерить любыми средствами учета. Во-вторых, различие между ними в том, что при предоставлении коммунальных услуг предусматривается заключение договора снабжения энергетическими и другими ресурсами через присоединенную сеть, который отнесен к купле-продаже, а непосредственно при предоставлении услуг по содержанию и управлению - заключение договора о предоставлении соответствующих услуг [5, с. 351].

По функциональному назначению услуги, оказываемые населению, разделяют на материальные и социально-культурные. К материальным относится услуга, направленная на удовлетворение материально-бытовых потребностей потребителя. Она обеспечивает восстановление (изменение, сохранение) потребительских свойств изделий или изготовление новых изделий по заказам граждан, а также перемещение грузов и людей, создание условий для потребления. В частности, к материальным услугам могут быть отнесены: бытовые, связанные с ремонтом и изготовлением изделий, ЖКУ, общественного питания, транспорта и др. Социально-культурная – услуга, направленная на удовлетворение духовных, интеллектуальных потребностей и поддержание нормальной жизнедеятельности (поддержание и восстановление здоровья, духовного и физического развития личности, повышение профессионального мастерства и т. д.)

А. Н. Тищенко [6, с.40] в зависимости от объема потребителей жилищно-коммунальные услуги классифицирует их на: услуги, адресован-

ные всем жителям города; услуги, направленные на обслуживание отдельных жилых зданий и прилегающих территорий, а также услуги для удовлетворения индивидуальных потребностей. К первому виду жилищно-коммунальных (адресованные всем жителям) относятся; содержание и эксплуатация дорог, улиц, площадей, уличное освещение, озеленение, благоустройство, мосты, магистрали и другие инженерные сооружения. Автор замечает, что они соответствуют общей потребности города и имеют общественный характер

К второму виду коммунальных услуг (связанных с обслуживанием жилых зданий и прилегающих территорий) относится, прежде всего, обслуживание мест общего пользования (лестничные клетки, лифты). В данном случае речь идет о жилищных услугах, которые в последнее время активно развивается. Жилищные услуги имеют как общие черты, характеризующие услуги вообще, так обладают свою спецификой. Общими чертами является то, что они не всегда могут быть материальными; иметь стоимость. Состав услуг изменяется под влиянием различных факторов, научно-технических, социальных, экономических. Услуги могут определяться как самим состоянием объекта (степенью его физического и морального износа), так и поведением субъекта, его духовного культурой, стилем жизни, экономическим состоянием.

К третьему виду жилищно-коммунальных услуг (направленных на удовлетворение индивидуальных потребностей) относятся услуги, предоставляемые в квартирах. Это: подача холодной и горячей воды, водотвод, отопление, подача газа, электрической энергии, услуги телефонной связи, радиотрансляция. Обобщая, хотелось бы отметить, что по своей природе жилищно-коммунальная услуга имеет две основные функции «полезную» и «обеспечительную». Сущность первой заключается в совокупности признаков, характеризующих полезный эффект услуги, который должен обязательно присутствовать при ее предоставлении. Обеспечительная функция проявляется

в обеспечении всеми необходимыми жилищно-коммунальными ресурсами – теплом, газом, водой (прежде всего, проявляется при предоставлении коммунальных услуг).

А. П. Хомяк выделяет показатели оценки эффективности жилищно-коммунальных услуг по отраслям [7, с. 16]:

- в жилищном хозяйстве – введение в действие жилья, структура жилищного фонда региона, капитальный ремонт и реконструкция жилищного фонда, стоимость и ремонта одного метра квадратного жилья и т. д.;

- в водопроводно-канализационном хозяйстве – норма подачи воды на конец периода в расчете на 1 человека в сутки, увеличение мощности очистных сооружений, увеличение протяженности водоводов и сетей, нормы отвода коммунальных стоков, увеличение пропускной мощности канализации, очистка сточных вод и т. п.;

- в тепловом хозяйстве – нормы расхода тепла на одного жителя в год, мощность теплоисточников на конец периода, доля районных котельных к общей мощности источников тепла в регионе, прирост мощностей, прирост тепловых сетей от районных и магистральным ТЭЦ и т. п.;

- в сфере освещения мест общего пользования – увеличение осветительной площади улиц, доля улиц в поселениях, реконструкция сетей и т. д.;

- в газовом хозяйстве – длина газовых сетей, доля газифицированного жилья, количество полученного газа от поставщиков, потери и неучтенные расходы газа, реализация газа и т. п.;

- в сфере городского электротранспорта – инвентарное количество вагонов, коэффициент использования подвижного состава, средняя продолжительность работы одного вагона на линии в сутки, средняя эксплуатационная скорость, общий пробег, количество перевезенных пассажиров и т. д.;

- в сфере санитарной очистки городов – среднее количество машин в работе, коэффициент использования автопарка, средняя продолжительность машино-дня, средняя длина перевозок, средняя норма времени на одну поездку, общий пробег, средняя



мощность одной машины в работе, общая площадь свалок и полигонов, прием мусора и т. п.;

- в сфере зеленого хозяйства и благоустройства — площадь земельных участков, площадь парников, выращивания рассады, посадка деревьев, закладка зеленых насаждений, сортность зеленых насаждений и т. п.

На важную особенность правовой природы отношений, складывающихся при предоставлении жилищно-коммунальных услуг обращает внимание С. С. Мирза [5, с. 352]. Она отмечает, что законодатель при использовании терминов «жилищно-коммунальная услуга», «жилая услуга», «коммунальная услуга» понимает под ними определенный стабилизированный перечень видов деятельности и действиям, не отождествляя их с услугами в правовом смысле. Она рассматривает понятие «жилищно-коммунальной услуги» как совокупность обязательств, во-первых, относительно: электро-, газо-, тепло-, водоснабжения, относящиеся к подвиду купли-продажи товаров, во-вторых, по выполнению работ, в-третьих, по предоставлению услуг по управлению многоквартирным домом, по содержанию дома и придомовой территории. Следует согласиться с замечанием, что используемое в законодательстве понятие «жилищно-коммунальные» услуги не стоит сводить только к отношениям, возникающим из юридических договоров о предоставлении соответствующих услуг, поскольку предоставление коммунальных услуг, прежде всего, обеспечивается на основании соответствующих форм договора купли-продажи.

К недостаткам законодательного определения жилищно-коммунальных услуг следует также отнести ссылки на необходимость соблюдения при предоставлении этого вида услуг требований, содержащихся в нормативах, нормах, стандартах, порядках и правилах. Если обратиться к толковому словарю [8, с. 15], то нормативы — это экономические, технические, технологические или другие показатели норм, по которым осуществляются определенные действия, выполняется определенная

работа, принимаются решения; расчетные величины затрат живого и овеществленного труда на производство единицы продукции или отдельные виды работ, а стандарты — это утвержденный соответствующими государственными органами образец, эталон предмета, который берется за основу для сравнения с другими аналогичными образцами; утвержден органами государственной власти нормативно-технический документ, определяет общие характеристики, параметры и потребительские нормативные качества товаров, которым должны соответствовать товары, представленные на рынке. Различают стандарты международные, государственные, отраслевые и стандарты предприятий.

Выводы. Считаю, что использование таких понятий как: нормативы, нормы, стандарты, порядки и правила, это ссылка на понятия, имеющие одинаковую смысловую нагрузку. Так, как уже отмечалось выше, нормативы — это соответствующие показатели норм, в свою очередь, нормы — это определенные правила поведения, хотя в исследуемом нами определении используется также и требование о соответствии жилищно-коммунальных услуг соответствующим правилам. На наш взгляд, этот недостаток будет устранен, если в законе будет содержаться норма, что при предоставлении услуг субъекты жилищно-коммунального хозяйства должны руководствоваться требованиями действующего законодательства Украины.

На основании вышеизложенного считаю необходимым определить, что жилищно-коммунальные услуги как объект хозяйственной системы — это деятельность уполномоченных субъектов жилищно-коммунального хозяйства (производителей, исполнителей, поставщиков), которая направлена на обеспечение условий проживания и нахождения лиц в жилых и нежилых помещениях и характеризуется, небольшим разрывом во времени между производством (либо путем поставкой) услуг и их потреблением, и систематическим использованием сетевой инфраструктуры.

Список использованной литературы:

1. Кухар Василь Иванович. Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2008. — 200 с.
2. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 червня 2004 року № 1875-IV / Голос України від 30.07.2004. — № 140.
3. Шишка Р. Б. Лекції з цивільного права. — Х 2003. — 105 с.
4. Иоффе О. С. Обязательственное право. — М. : Юрид. лит., 1975. — 880 с.
5. Мирза С. С. Щодо питання про визначення поняття житлово-комунальної послуги // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — Вип. 27. — 2004. — С. 350—355.
6. Реформування житлово-комунального господарства: теорія, практика, перспективи / О. М. Тищенко, М. О. Кизим, Т.П.Юр'єва, С. Ю. Юр'єва, І. В. Покуца. — Харків : ВД «ІНЖЕК», 2008. — 368 с.
7. Хом'як Олександр Петрович. Організаційно-економічний механізм розвитку житлово-комунального господарства : дис. ... канд. наук : 08.00.03 / Тернопільський національний економічний університет. — Т., 2008. — 243 с.
8. Тлумачний словник з теорії держави і права. — К. : Магістр-XXI ст., 2006. — 112 с.