

Яковлев П. О.,  
здобувач

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

## ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

**Анотація.** Стаття присвячена виділенню та характеристиці функцій державного регулювання житлово-комунальних послуг. На підставі аналізу актів чинного законодавства описуються функції ліцензування, нормативно-правового регулювання, тарифного регулювання, а також функції контролю та юрисдикційна функція.

**Ключові слова:** державне регулювання, функції державного регулювання, житлово-комунальні послуги, адміністративно-правове регулювання, тарифне регулювання.

**Постановка проблеми.** Державне регулювання житлово-комунальних послуг є одним із найважливіших, і одночасно одним із найскладніших видів державної діяльності. Враховуючи велике соціальне значення житлово-комунальних послуг, їх державне регулювання має спиратися на відповідну нормативно-правову базу і, перш за все, у відповідних нормативно-правових актах мають бути відображені функції державного регулювання. Але на підставі аналізу актів законодавства у сфері державного регулювання житлово-комунальних послуг досить непросто виділити функції державного регулювання у цій сфері. В той же час для належного підзаконного нормативно-правового регулювання є необхідним чітке розуміння видів та змісту функцій державного регулювання. Відтак постає проблема відокремлення функцій державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг та визначення їх змісту.

Хоча проблема правового забезпечення державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг є надзвичайно важливою, інтерес до неї серед вчених-адміністративістів не можна вважати адекватним важливості проблеми. Якщо загальним питанням адміністративно-правових засад державного регулювання у різних сферах суспільного життя присвячено досить багато літератури, то аналогічним питанням у сфері житлово-комунальних послуг у науковій літературі увага практично не приділялась. Відсутні також і дисертаційні дослідження на цю тематику, за винятком роботи О.М. Буханевича, присвяченій адміністративно-правовому забезпеченню житлово-комунального господарства [1]. Певною мірою такий стан справ обумовлюється тим, що останнім часом відбулись суттєві зміни у чинному законодавстві з відповідних питань, і науковий інтерес до даної теми ще не реалізований.

Отже, метою цієї статті є визначення функцій державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг та особливостей їх правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розглядаючи проблему визначення функцій державного регулювання житлово-комунальних послуг, перш за все, слід звернути увагу на розуміння терміну «державне регулювання». Так, О.А. Вознесенська зазначає, що у зв'язку з переходом до ринкових відносин поняття державного регулювання поступово витіснило поняття державного управління, залишивши йому управлінські функції відносно об'єктів, що знаходяться в державній власності, а всі інші галузі і сфери суспільства охопило державне регулювання [2, с. 97]. Як відзначає Л.А. Швайка, термін «регулювання» в зарубіжній економічній літературі має два значення. В широ-

кому розумінні він отожднюється з державним втручанням в економіку, в більш вузькому – з адміністративно-правовою регламентацією підприємницької діяльності. Регулювання (від лат. *regulare*) означає «підпорядковувати певному порядку». Отже, державне регулювання – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки товаровиробника в напрямку, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей [3, с. 35].

Зазначені положення цілком узгоджуються із законодавчим змістом діяльності, яка позначається як «державне регулювання», тому в цілях цього дослідження під державним регулюванням житлово-комунальних послуг будемо мати на увазі діяльність держави в особі уповноважених органів, що полягає у здійсненні заходів впливу на виробників або постачальників житлово-комунальних послуг у напрямку, необхідному для досягнення поставлених державою цілей.

Що стосується розуміння функцій державного регулювання, то традиційно під функціями (лат. *functio* – виконання) розуміється діяльність, обов'язок, робота, зовнішній прояв властивостей певного об'єкта в рамках даної системи відносин, до якої він належить, а відтак термін «функції державного регулювання» буде означати основні види діяльності, через які суб'єктом регулювання здійснюється регулюючий вплив на об'єкт регулювання.

Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги», житлово-комунальні послуги – це результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилих приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд, відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил.

В залежності від функціонального призначення житлово-комунальні послуги поділяються на:

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

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

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

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

Особливістю житлово-комунальних послуг, які віднесені до групи комунальних, є те, що вони надаються суб'єктами природних монополій, тобто ринок, на якому надаються

ці послуги, знаходиться у стані природної монополії. Цей факт обумовлює необхідність державного регулювання цього ринку. Правовою основою державного регулювання ринку комунальних послуг, як природної монополії, є Закони України «Про природні монополії» та «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг».

Відповідно до статті 8 Закону України «Про природні монополії», предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій згідно з цим законом є:

- ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- доступ споживачів до товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- інші умови здійснення підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством.

Наведена норма дає можливість виділити три головні сфери державного регулювання комунальних послуг, а саме:

- державне регулювання цін (тарифів) на комунальні послуги;
- державне регулювання доступу споживачів до комунальних послуг;
- державне регулювання умов здійснення підприємницької діяльності на ринку комунальних послуг.

Відтак подальший аналіз функцій державного регулювання має здійснюватись відносно трьох зазначених сфер.

Закон України «Про природні монополії» містить ще низку положень, якими можна скористатись для визначення функцій державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг. Відповідно до цього закону державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону. Крім того, статтею 13 цього закону, яка має назву «Функції комісій» визначено, що комісії відповідно до покладених на них завдань:

- розробляють та затверджують спеціальні умови і правила здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, контролюють їх дотримання, вживають у встановленому порядку заходи щодо запобігання порушенням цих умов і правил;
- видають у встановленому порядку суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, ліцензії на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності;
- формують у відповідних сферах природних монополій цінову політику, визначають умови доступу споживачів до товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій;
- беруть участь у розробці та вносять у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства про природні монополії;
- здійснюють інші функції, що випливають із покладених на них завдань.

Оскільки Національна комісія є органом державного регулювання, очевидно, що функції цього органу і є функціями державного регулювання у відповідній сфері. Більш детально функції відповідної Національної комісії визначені у статті 6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», якою передбачено більше двадцяти функцій комісії.

Але найбільш конкретно функції державного регулювання у сфері комунальних послуг визначено у Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, затвердженому Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014. Оскільки

зазначена Національна комісія здійснює державне регулювання у двох сферах, а саме у сфері енергетики та у сфері комунальних послуг, необхідно відділити відповідні функції.

Цікавим є те, що відповідно до п. 3 зазначеного Положення, державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері комунальних послуг є лише одним із основних завдань НКРЕКП. До решти основних завдань відносяться: збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів і держави; забезпечення прозорості і відкритості діяльності на ринках природних монополій та на суміжних ринках у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення; сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів; забезпечення проведення цінової і тарифної політики у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, у нафтогазовому комплексі, сприяння впровадженню стимулюючих методів регулювання цін; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів держави, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів (послуг), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій; забезпечення самоокупності діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках; захист прав споживачів товарів (послуг) на ринку, що перебуває у стані природної монополії, та на суміжних ринках у сферах електроенергетики, теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, у нафтогазовому комплексі; забезпечення рівних можливостей для доступу споживачів до товарів (послуг) на ринках, які перебувають у стані природної монополії; обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції на суміжних ринках із метою забезпечення ефективного функціонування відповідних галузей.

Проаналізувавши п. 4 зазначеного Положення з урахуванням змісту п. 3, можна виділити такі функції державного регулювання у сфері житлово-комунальних послуг:

- 1) функція ліцензування господарської діяльності у сфері житлово-комунальних послуг;
- 2) функція нормативно-правового регулювання у сфері житлово-комунальних послуг (умови та правила провадження ліцензованої діяльності; порядки контролю за дотриманням ліцензійних умов; порядки (методики) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання і водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів; правила приєднання до теплових та водопровідних мереж і типові договори, передбачені такими правилами; показники надійності та комерційної якості надання послуг суб'єктами природних монополій; заходи щодо адаптації законодавства України з питань природних монополій та суміжних ринків до законодавства Європейського Союзу; умови доступу до товарів (послуг), що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій тощо);
- 3) функція тарифного регулювання (встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках, ліцензування діяльності яких здійснюється НКРЕКП);
- 4) функція контролю (контроль за: додержанням ліцензіатами ліцензійних умов провадження господарської діяльності; цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені

структурою тарифів, і які одержані в результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках; виконанням суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню);

5) юрисдикційна функція (розгляд справ про порушення ліцензійних умов, а також справ про адміністративні правопорушення, і прийняття за результатами розгляду відповідних рішень; розгляд звернень споживачів та надання роз'яснень з питань застосування нормативно-правових актів НКРЕКП).

Частково це підтверджується і положеннями статті 5 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», відповідно до якої засобами регуляторного впливу є:

1) ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов;

2) встановлення тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках;

3) встановлення для суб'єктів природних монополій, які провадять діяльність у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, індивідуальних технологічних нормативів використання питної води;

4) інші засоби, передбачені чинним законодавством України.

Крім того, відповідно до частини першої статті 10 цього ж закону, тарифи на комунальні послуги формуються суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках відповідно до порядків (методик), встановлених національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг відповідно до цього Закону. Тим самим підтверджується виділення функцій нормативно-правового регулювання.

Що стосується житлово-комунальних послуг, які надаються на конкурентних засадах, зокрема послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій (прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, санітарно-технічне обслуговування, обслуговування внутрішньобудинкових мереж, утримання ліфтів, освітлення місць загального користування, поточний ремонт, вивезення побутових відходів тощо), то тут державне регулювання обмежується лише функцією нормативно-правового регулювання. Відповідно до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» нормативно-правове регулювання тут обмежується визначенням порядку формування та затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, а також порядку підготовки та проведення конкурсів та типових договорів на надання житлово-комунальних послуг, які затверджуються Кабінетом Міністрів України.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що цілі та завдання держави у сфері житлово-комунальних послуг обумовлюють існування ряду базових функцій державного регулювання у цій сфері. Зокрема такими функціями є:

– функція ліцензування господарської діяльності у сфері житлово-комунальних послуг, у результаті реалізації якої здійснюється відбір суб'єктів господарювання, здатних надавати житлово-комунальні послуги належного рівня;

– функція нормативно-правового регулювання у сфері житлово-комунальних послуг, у результаті реалізації якої створюється правова основа діяльності щодо надання житлово-комунальних послуг;

– функція тарифного регулювання, в результаті реалізації якої здійснюється встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги для суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках;

– функція контролю, в результаті здійснення якої здійснюється перевірка та оцінка якості житлово-комунальних послуг та дотримання правил здійснення відповідної діяльності;

– юрисдикційна функція, в результаті здійснення якої здійснюється застосування заходів впливу за порушення правил здійснення діяльності на ринку житлово-комунальних послуг.

З огляду на викладене, уявляються перспективними напрямки досліджень, пов'язані із адміністративно-правовим забезпеченням реалізації вищезазначених функцій державного регулювання житлово-комунальних послуг.

#### *Література:*

1. Буханевич О.М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. канд. юр. наук, 12.00.07 / О.М. Буханевич. Національний університет біоресурсів та природокористування. – К., 2009. – 27 с.
2. Вознесенська О.А. Сутність державного регулювання в галузі діяльності аудіовізуальних засобів масової інформації: до постановки питання / О.А. Вознесенська // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 94–98.
3. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки. Навчальний посібник / К.: Знання, 2006. – 435 с.

#### **Яковлев П. О. Функции государственного регулирования в сфере жилищно-коммунальных услуг**

**Аннотация.** Статья посвящена выделению и характеристике функций государственного регулирования жилищно-коммунальных услуг. На основе анализа актов действующего законодательства описываются функции лицензирования, нормативно-правового регулирования, тарифного регулирования, а также функции контроля и юрисдикционная функция.

**Ключевые слова:** государственное регулирование; функции государственного регулирования; жилищно-коммунальные услуги; административно-правовое регулирование; тарифное регулирование.

#### **Yakovlev P. The functions of state regulation in sphere of housing and communal services**

**Summary.** The article is devoted to singling out and description of functions of state regulation of housing and communal services. On grounds of analysis of current legislation following functions are described: licensing function, function of normative-legal regulation, function of the rate regulation, function of control and the jurisdictional function.

**Key words:** state regulation, functions of state regulation, housing and communal services, administrative and legal regulation, rate regulation.