

**В.П. НАКОРЕНОК. ЮРИДИЧНІ ОСОБИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ
РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО
ОБСЛУГОВУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ**

Подана цивільно-правова характеристика юридичних осіб, які здійснюють регулювання та контроль житлово-комунальної сфери, визначення особливостей їх повноважень.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, юридична особа, цивільні відносини, організаційно-правовий статус.

Подана гражданско-правовая характеристика юридических лиц, которые осуществляют регулирование и контроль жилищно-коммунальной сферы, определены особенности их полномочий.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, юридическое лицо, гражданские отношения, организационно-правовой статус.

In the article civil legal description of legal entities which carry out adjusting and control of to the housing-communal sphere is investigational, the features of their plenary powers are certain.

Key words: housing-communal economy, legal entity, ministry, civil relations, organizational-legal status status.

Останнім часом в Україні розпочато масштабні системні перетворення у основних сферах економіки та суспільного життя, що здійснюється, зокрема, з метою зменшення державних витрат. Це, у першу чергу, стосується державних підприємств різних галузей економіки. Державний контроль та регулювання в сфері житлово-комунального господарства здійснюється уповноваженими на те державними органами влади в більшому обсязі, ніж в інших галузях економіки України. При цьому, державні органи влади виступають як юридичні особи під час здійснення своїх функцій. Реорганізація державних структур, що активно здійснюється в Україні, може суттєво вплинути на функціонування житлово-комунального господарства в цілому і, зокрема, на якість надання житлово-комунальних послуг населенню. Враховуючи це, актуальною постає проблема дослідження цивільно-правових особливостей статусу і повноважень юридичних осіб, що здійснюють контроль та регулювання у цієї галузі економіки, що надасть можливість побудувати оптимальні моделі реорганізації цих структур.

При аналізі наукових досліджень з цієї проблеми виявилось, що дані питання являються малодослідженими серед наукових розробок в галузі цивільного права. Останнім часом проблемами юридичних осіб у процесі регулювання відносин житлово-комунальної сфери займалися такі науковці, як А.В. Бабак, Л.В. Беззубко, С.С. Бовдуй, О.І. Дацій, Г.М. Конєва, А.О. Кузнецов, В.Г. Севка, О.П. Ромашок, В. З. Черняк та багато інших. Але у роботах науковців даний вид юридичних осіб окремо не аналізується, а характеризується лише у рамках загальних особливостей органів управління та регулювання житлово-комунальної сфери.

У сучасних наукових дослідженнях житлово-комунальне господарство розглядається як сукупність підприємств та організацій, які забезпечують обслугову-

© НАКОРЕНОК Володимир Петрович – здобувач відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

вання та утримання житлового фонду (управління будинками; житлово-експлуатаційні, ремонтно-будівельні організації) та надають комунальні послуги.

При цьому необхідно визначити основні характеристики житлово-комунального господарства: житлово-комунальне господарство відрізняється від інших галузей економіки перш за все характером виробництва і реалізації. Його підприємства виробляють в основному неоднорідну продукцію (послуги); житлово-комунальне господарство надає переважно послуги, а не виробляє товари, а отже, належить до виробничої і невиробничої інфраструктури; житлово-комунальне господарство забезпечує життєдіяльність міського та сільського населення, оскільки в менш розвиненій і складній формі воно наявне і в сільських населених пунктах; комплексність галузі характеризується великою кількістю підгалузей, що входять до її складу¹.

У розвинутих країнах суб'єкти господарювання створювалися, як правило, «знизу», а їх організаційна структура формувалася з метою найбільш ефективного функціонування підприємств галузі на ринку і найбільш повної реалізації інтересів власників і суспільства. Головна відмінність ринку житлово-комунальних послуг у країнах Західної Європи і США від українського ринку таких послуг полягає в наявності розвинутого конкурентного середовища. Підприємства різних форм власності пропонують свої послуги, що дозволяє споживачам вибрати підприємства, які забезпечують більш високу якість житлово-комунальних послуг і більш вигідні тарифи та умови платежів. Тому, одним з ключових напрямів реформування цієї галузі має стати розвиток публічно-приватного партнерства у даній сфері². Для реформування та розвитку житлово-комунального господарства (надалі – ЖКГ) України необхідно з урахуванням іноземного та вітчизняного досвіду здійснювати цільові комплексні програми на всіх рівнях управління, де необхідно обов'язково пов'язувати розвиток ЖКГ з розвитком усіх галузей народного господарського комплексу України, регіону, міст, а також враховувати внутрішні та зовнішні зв'язки³.

Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» з метою підвищення ефективності державного управління утворено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і реорганізовано Міністерство з питань житлово-комунального господарства України.

Проведене дослідження засвідчило, що регулювання та управління житлово-комунальною сферою на державному рівні здійснюють центральний орган виконавчої влади – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а також інші центральні органи виконавчої влади (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство юстиції України, Міністерство соціальної політики України, Державна служба статистики України, Державна податкова служба України, Державна служба технічного регулювання України, Антимонопольний комітет України, Національна комісія регулювання електроенергетики України)⁴.

Систему управління житлово-комунальним господарством становлять: центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, інші центральні органи виконавчої влади, відповідні структурні підрозділи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також підприємства всіх форм власності та їх

об'єднання, що працюють у сфері житлово-комунального обслуговування населення. Ця система базується на відповідальності всіх суб'єктів господарювання та повинна бути збалансованою.

Отже, центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління у сфері ЖКГ є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (надалі – Міністерство). Міністерство є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики, зокрема, у сфері житлово-комунального господарства та житлової політики. Міністерство у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції і законів України, актами Кабінету Міністрів України. Міністерство організовує в межах своїх повноважень виконання актів законодавства і здійснює контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та вносить їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України⁵.

Слід зазначити, що передумови та потреби участі Міністерства обумовлено комплексним характером відносин, покладених законодавством на цю юридичну особу завдань та включають виконання системи економічних, екологічних, соціальних і правових заходів. Органи державної влади беруть участь у цивільних відносинах в межах своєї компетенції, встановленої законодавством і здійснюють матеріально-технічне забезпечення сфери їх діяльності. Крім цього, органи державної влади як юридичні особи реалізують свої права щодо створення належних матеріальних умов свого функціонування як організаційних утворень.

Відтак, правовий статус Міністерства та інших органів державної влади залежить від встановлення у конкретних цивільних відносинах різновиду способів участі держави у цивільному обороті. У тих цивільних відносинах, де процес волеутворення здійснює держава, а волевиявлення – її органи державної влади (безпосередня участь держави), стороною цих відносин є держава, а останні є її складовими частинами (здійснення цивільних прав держави її органами у межах їх компетенції – п. 1 ст. 170 Цивільного Кодексу України). У майнових відносинах, де волеутворення і волевиявлення реалізується з боку органів державної влади, їхнім суб'єктом є вказані особи, які використовують закріплені за ними законодавством статус юридичних осіб (опосередкована участь держави). При цьому на участь органів державної влади як учасників цивільних відносин повинні поширюватися загальні норми про правовий статус юридичної особи – п. 7 Цивільного кодексу України (надалі – ЦК України).

Аналізуючи положення щодо представництва держави у цивільних відносинах органами державної влади, науковці зазначають, що міністерство у цих відносинах діє як представник держави (ст. 173 ЦК України), будучи при цьому юридичною особою⁶.

У цих відносинах держава реалізує свої основні функції щодо житлово-комунальної сфери. Головними принципами державного управління у цій сфері є: забезпечення раціонального використання ресурсів; підтримання конкурентного середовища; регулювання цін (тарифів); забезпечення доступу до отримання житлово-комунальних послуг для споживачів; дотримання встановлених державних

стандартів; забезпечення соціального захисту населення.

Відповідно, до головних функцій державного управління відносяться: підготовка пропозицій щодо формування державної політики; нормативно-правове забезпечення, проведення моніторингу; ліцензування певних видів господарської діяльності; організація та виконання робіт зі стандартизації в сфері ЖКГ; координація діяльності місцевих органів виконавчої влади; розроблення типових договорів; забезпечення контролю за дотриманням виконавцями/виробниками вимог державних стандартів тощо⁷.

Отже, Міністерство є окремим учасником цивільних відносин, який володіє усіма зазначеними в ЦК України ознаками юридичних осіб, із об'єктивно обумовленою специфікою прояву деяких із них. Ознака організаційної єдності Міністерства проявляється у внутрішній організаційній єдності, у функціональній єдності, у зовнішній автономії цієї особи. Майнова відокремленість Міністерства як суб'єкта публічного права будується на іншому, ніж право власності, речовому праві. Самостійна майнова відповідальність Міністерства як невластника є обмеженою, оскільки це державна бюджетна організація⁸.

Щодо цивільно-правової характеристики інших юридичних осіб, таких, як Державна служба статистики України, Державна податкова служба України, Державна служба технічного регулювання України, Антимонопольний комітет України, Національна комісія регулювання електроенергетики України та інших, слід зазначити, що вони також мають ознаки юридичних осіб, діють від свого імені та мають майнову відокремленість тощо.

Також науковцями аргументується необхідність припинення практики закріплення за такими організаційними утвореннями органів державної влади, як департаменти та управління, статусу юридичної особи. Такі органи виконавчої влади, які набули статусу юридичної особи повинні діяти не «у складі» центральних органів виконавчої влади, а «у їх системі»⁹.

При дослідженні законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб, адміністративного та житлового законодавства щодо ознаки державної реєстрації Міністерства як юридичної особи, необхідно виділяти два етапи формування цього органу державної влади як суб'єкта права: дії, спрямовані на створення суб'єкта публічного права для участі у відповідних владних відносинах (через прийняття відповідного управлінського акту, наприклад, акту про створення органу виконавчої влади) (адміністративно-правовий), і дії у формі одностороннього правочину, спрямованого на виникнення передумов виступу учасником цивільних відносин (реєстрація в якості юридичної особи в загальному для всіх організацій порядку) (цивільно-правовий).

Міністерство бере участь у цивільних відносинах від свого імені. Найменування цієї юридичної особи «Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» складається з двох частин: організаційної форми участі органів державної влади у правовідносинах (міністерство) і характеру діяльності (реалізація державної політики у сфері регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства).

Слід погодитись з С.О. Івановим, зважаючи на специфіку прояву закріплених у ЦК України ознак юридичної особи щодо Міністерства та беручи до уваги закріплені у ЦК України критерії класифікації юридичних осіб на юридичні особи приватного та публічного права та необхідно визначити цей орган державної влади, під час участі в цивільних відносинах окремим учасником, визнавати

юридичною особою публічного права¹⁰.

Як зауважує І.М. Кучеренко до ознак юридичних осіб публічного права, крім особливого порядку їх створення, необхідно також відносити таку мету діяльності юридичної особи, як реалізація публічних інтересів (завдань, функцій)¹¹. Відтак, державні комітети та комісії, такі як Антимонопольний комітет України, Національна комісія регулювання електроенергетики України – реалізують у повній мірі цю функцію.

Тут важливим є те, що на основі аналізу загальної концепції організаційно-правових форм юридичних осіб, а також враховуючи сукупність таких ознак Міністерства, як наявність виключних засновницьких прав у держави, цільова спрямованість діяльності на досягнення публічної мети свого створення, унітарний склад структури, постійний взаємозв'язок із засновником-державою щодо наділення майном та здійснення постійного бюджетного фінансування поточних витрат, наявність речового права у засновника цієї особи – держави на майно, специфіка виникнення (шляхом прийняття відповідного розпорядчого акту) та припинення своєї діяльності (коли не використовуються такі форми припинення юридичних осіб, як банкрутство, добровільна ліквідація, а засновник-держава в випадках, передбачених законодавством, має право на примусову реорганізацію або ліквідацію), – слід зазначити, що Міністерство та інші органи державної влади у сфері контролю та регулювання житлово-комунальної сфери слід визнавати установами публічного права. Залежно від особи засновника, різновидами установ публічного права необхідно визнавати державні та комунальні установи. На підставі аналізу загальної системи організаційно-правових форм юридичних осіб взагалі та установ як юридичних осіб публічного права зокрема, а також наявних теоретичних підходів щодо розуміння державних та бюджетних установ, науковці пропонують визначати установи публічного права як унітарні організації, що виконують закріплену в Конституції України, інших нормативно-правових актах та в прийнятих на їх виконання установчих документах мету свого створення за рахунок переданого засновником майна¹².

Таким чином, враховуючи вищенаведене, слід зазначити, що юридичні особи, які здійснюють регулювання в сфері житлово-комунального обслуговування населення представлені широким спектром державних органів влади, які, відповідно покладених на них функцій, реалізують державну політику. Характерними ознаками їх виступають майнова відокремленість та унітарність та визначена законодавством автономність у веденні господарської діяльності від власного імені. Важливим напрямком подальших досліджень тут виступають цивільно-правові та господарські основи ліквідації і реорганізації таких юридичних осіб публічного права, враховуючи соціально-економічну й організаційно-правову специфіку функціонування житлово-комунального господарства в Україні.

1. *Буханевич О.М.* Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2009. – С. 9. 2. *Кузнецов А.О., Бовдуй С.С.* Державне управління в галузі житлово-комунального господарства: напрямки реформування // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 2 (38) [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://195.5.41.214/e-book/apdu/2010-2/index.html>. 3. *Бабасєв В.М.* Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: Навч. посіб. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – С. 64. 4. *Буханевич О. М.* Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері житлово-комунального господарства // Держава та регіони. Серія: Право. – 2008. – № 2. – С. 103–107. 5.

Бабаєв В.М. Цит. праця. – С. 64. **6.** *Іванов С.О.* Загальні засади участі держави-України в цивільних відносинах // Молодь у юридичній науці: Зб. тез доповідей Міжнародної наук. конференції молодих вчених «П'яті осінні юридичні читання» (27–28 жовтня 2006 року): У 5 ч.: Ч. 3: «Цивільне право, Сімейне право, Міжнародне приватне право. Комерційне право». Підтом 1. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2006. – С. 138. **7.** *Беззубко Л.В., Конєва Г.М.* Державне управління в сфері житлово-комунального господарства. // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2009. – № 4. – С. 143. **8.** *Іванов С.О.* Цит. праця. – С. 140. **9.** Там само. – С. 140. **10.** Там само. – С. 139. **11.** *Кучеренко І.М.* Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – С. 11. **12.** *Іванов С.О.* Цит. праця. – С. 139.