

## **Новий закон “Про житлово-комунальні послуги”: навіщо він потрібен та що змінюється**

Протягом останніх років в Україні послідовно приймаються законодавчі акти, що покликані привести ринок житлово-комунальних послуг в Україні у цивілізований стан, сприяти енергозбереженню, а відтак - і енергетичній незалежності нашої країни.

14 травня 2015 року прийнятий Закон України “Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку”, який удосконалив законодавче регулювання діяльності ОСББ і стимулював їх створення, ввів сучасне поняття про управління багатоквартирним будинком та спростив прийняття спільних рішень співвласниками багатоквартирних будинків, які не об’єдналися в ОСББ.

22 червня 2017 року прийнятий Закон України “Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання”, який має на меті забезпечити 100% обладнання будівель вузлами обліку теплової енергії, гарячої та холодної (питної) води і стимулювати споживачів до ощадливого використання цих ресурсів.

І, нарешті, 9 листопада 2017 року в повторному другому читанні Верховна Рада України прийняла, а 5 грудня Президент України підписав, новий Закон України “Про житлово-комунальні послуги”. Якщо перші два згадані закони є абсолютно новими, то Закон України “Про житлово-комунальні послуги” ми вже мали - з 2004 року.

Для чого ж тоді потрібен новий закон? Що він передбачає? Що зміниться після набрання ним чинності?

### **Мета нового Закону України “Про житлово-комунальні послуги”**

Загальна логіка реформування відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг передбачає:

- демонополізацію пропозиції - відкриття ринку для нових суб’єктів, які готові якісно надавати житлово-комунальні послуги на конкурентних засадах;
- демонополізацію попиту - надання споживачам дієвих механізмів самостійного вибору та зміни виконавців житлово-комунальних послуг, обрання моделей договірних відносин;
- відмову від державного регулювання тарифів там, де ціна на послугу може бути договірною;
- прозорість тарифоутворення там, де ціна лишається регульованою - у тому числі шляхом “виведення” з тарифу на послугу окремих складових;
- прозорість і справедливість нарахування плати за послуги - у тому числі шляхом забезпечення 100% обліку послуг та доступу споживачів до облікової інформації.

У підсумку, споживачі повинні отримати якісні послуги за справедливою ціною, а також мати стимули й можливості до енергозбереження і зменшення своїх витрат.

Закон України “Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку” значною мірою вирішив завдання демонополізації попиту, а також частково - демонополізації пропозиції та відмови від державного регулювання тарифів (у частині послуг з управління та утримання багатоквартирних будинків).

Закон України “Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання” значною мірою вирішує завдання прозорого і справедливого нарахування плати за послуги.

Однак повною мірою застосовуватися положення зазначених законів не можуть без змін до чинного Закону України “Про житлово-комунальні послуги” - адже саме він визначає права і обов’язки споживача і виконавця житлово-комунальної послуги, сам перелік послуг, порядок їх оплати. Тому і реальна демонополізація пропозиції та прозорість тарифоутворення не могли бути забезпечені без зміни цього закону.

Автор: Д. Левицький, старший консультант з правових питань, Інститут місцевого розвитку

Отже, якщо говорити коротко, назріла необхідність “оновити” Закон України “Про житлово-комунальні послуги”, щоб він враховував нові підходи та був узгоджений із раніше прийнятими новими законодавчими актами.

### Що нового: нова класифікація житлово-комунальних послуг

Перша і очевидна зміна нового закону - це новий перелік житлово-комунальних послуг. Змінилися і назви, і структура.

Порівняймо:

Перелік послуг згідно з Законом України “Про житлово-комунальні послуги” від 24.06.2004р.	Перелік послуг згідно з Законом України “Про житлово-комунальні послуги” від 09.11.2017р.
<b>Комунальні послуги</b>	<b>Комунальні послуги</b>
централізоване постачання холодної води	з централізованого водопостачання
централізоване постачання гарячої води	з постачання гарячої води
водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем)	з централізованого водовідведення
газопостачання	з постачання та розподілу природного газу
централізоване опалення	з постачання теплової енергії
вивезення побутових відходів	з поводження з побутовими відходами
-	з постачання та розподілу електричної енергії
<b>“Житлові”* послуги</b>	<b>Житлова послуга</b>
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);	послуга з управління багатоквартирним будинком, у т.ч.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• утримання спільного майна багатоквартирного будинку, зокрема прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, виконання санітарно-технічних робіт, обслуговування внутрішньобудинкових систем (крім обслуговування внутрішньобудинкових систем, що використовуються для надання відповідної комунальної послуги у разі укладення індивідуальних договорів про надання такої послуги, за умовами яких обслуговування таких систем здійснюється виконавцем), утримання ліфтів тощо;</li> <li>• купівля електричної енергії для забезпечення функціонування спільного майна багатоквартирного будинку;</li> <li>• поточний ремонт спільного майна багатоквартирного будинку.</li> </ul>
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 та мереж, їх реконструкція, відновлення несучої спроможності несучих елементів конструкцій тощо).	

\* Неофіційний термін, у законі не вживався

Перше, що привертає увагу в цих змінах, - це об'єднання в рамках однієї послуги з управління багатоквартирним будинком також утримання і поточного ремонту спільного

*Автор: Д. Левицький, старший консультант з правових питань, Інститут місцевого розвитку*  
майна багатоквартирного будинку, а також купівлі електричної енергії для загальнобудинкових потреб. Це - логічне продовження підходу, закладеного в Законі України “Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку”.

Докладніше на послугі з управління багатоквартирним будинком зупинимося пізніше, а зараз звернемо увагу на ще одне: послуга з поводження з побутовими відходами (вивезення побутових відходів - за старим законом “Про житлово-комунальні послуги”) відтепер є окремою комунальною послугою і не може бути складовою послуги з утримання багатоквартирного будинку, як це дозволялося за старим законом. Це ніяк не повинно позначитися на загальних витратах на оплату житлово-комунальних послуг. Просто ті споживачі, хто раніше оплачував вивезення сміття у складі плати за утримання будинку, з часом отримають окрему квитанцію за послугу з поводження з побутовими відходами (або побачать відповідний окремий рядок у квитанції від свого управителя).

Загалом же зміна назв комунальних послуг є наслідком нового розуміння того, що є комунальна послуга, нових моделей договірних відносин і нового підходу до оплати комунальних послуг. Про це ми поговоримо далі.

### **Що нового: чому “перейменували” комунальні послуги?**

Якщо прочитати нові назви комунальних послуг, то одразу впадає в око, що вони максимально узгоджені з термінологією “профільних” законів: “Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення”, “Про теплопостачання”, “Про відходи”, “Про ринок електричної енергії”, “Про ринок природного газу”.

Новий закон “Про житлово-комунальні послуги” виходить із тієї логіки, що комунальні послуги “виробляються” поза приміщенням/будівлею споживача, а не в ньому, і до споживача “приходять” “у готовому вигляді”. Адже, якщо говорити про багатоквартирний будинок, то із комунальною послугою, яка до нього увійшла, споживачі-співвласники не можуть зробити нічого, окрім як розподілити її та спожити. Відповідно, присвоювати одній і тій самій послугі різні назви для випадків, коли вона “в будинку” і коли ще “до будинку”, немає підстав. А відтак немає підстав і для встановлення окремих тарифів на комунальні послуги “в будинку”, а фактично - “надбавок” до тарифу на послугу “до будинку”. Інакше кажучи, якщо 1 м. куб. питної води коштує “на вході” в багатоквартирний будинок 16,00 грн, то стільки ж він повинен коштувати і “на виході з крану” споживача.

Наведемо приклад. Старим законом “Про житлово-комунальні послуги” була передбачена послуга з централізованого опалення. Її якість оцінювалася за температурою у приміщенні споживача. Але як теплопостачальна організація може вплинути на температуру у приміщенні, якщо вікна і двері відчиняє або зачиняє сам споживач, і він же вирішує, утеплювати йому своє помешкання чи ні? Далі, ціна (тариф) на таку послугу була вищою, ніж просто ціна (тариф) на теплову енергію, що увійшла в багатоквартирний будинок. Але що зробив виконавець цієї послуги у будинку такого, чого не було ще зроблено на стадії виробництва, транспортування і постачання теплової енергії? Хіба що роздрукував рахунок до оплати! Таким чином, ми мали взаємний двосторонній обман: споживачі мали право вимагати від виконавця певної температури у приміщенні (а не температури теплоносія!), на що виконавець мало міг вплинути, а виконавець стягував зі споживачів більшу плату за “послугу в будинку”, хоча собівартість теплової енергії від того, що вона потрапила до внутрішньобудинкових мереж, не змінювалася.

Із набранням чинності новим законом “Про житлово-комунальні послуги” ситуація має стати прозорішою: ціна за одиницю послуги буде однаковою і “до будинку” і “в будинку”. А “додаткові витрати” в будинку - якщо матимуть місце - оплачуватимуться окремо, про що поговоримо нижче.

## **Що нового: послуга з управління багатоквартирним будинком**

Послугу з управління будинком, спорудою або групою будинків передбачав ще старий закон “Про житлово-комунальні послуги”. Однак за ним ця послуга була “додатковою” до послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, зміст її був незрозумілим для споживачів (а часто - й для самих потенційних управителів), та ще й на плату за неї не поширювалися пільги і субсидії. Тому укладання договорів про надання цієї послуги не набуло поширення - споживачі і виконавці обмежувалися послугою з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій.

Підгрунтя до нового розуміння поняття управління багатоквартирним будинком взагалі і послуги з управління ним зокрема заклав Закон України “Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку” від 14.05.2015 року. Насамперед, він дав поняття управління багатоквартирним будинком взагалі (“вчинення співвласниками багатоквартирного будинку дій щодо реалізації прав та виконання обов’язків співвласників, пов’язаних із володінням, користуванням і розпорядженням спільним майном багатоквартирного будинку”) та визначив три форми такого управління: безпосередньо співвласниками, ОСББ (асоціацією ОСББ), управителем. І саме у випадку управління багатоквартирним будинком стороннім управителем має місце послуга з управління. Але детального регулювання послуги з управління закон “Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку” не передбачав, адже це і не було предметом його регулювання.

І от аж у 2017 році із прийняттям нового закону “Про житлово-комунальні послуги” послуга з управління багатоквартирним будинком отримала детальне нове регулювання. Що ж змінилося?

По-перше, в новому законі усунуто штучне розділення послуг з утримання і управління багатоквартирним будинком: утримання визначено як невід’ємну складову управління.

По-друге, ціна послуги з управління визначена як вільна (договірна). Співвласникам багатоквартирного будинку і потенційним управителям закон дозволив самостійно домовлятися про розмір ціни цієї послуги. У поєднанні з можливістю співвласників самостійно обирати і змінювати управителів, передбаченою ще законом “Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку” та додатково врегульованою новим законом, це створює передумови для реальної конкуренції на ринку управління житлом.

По-третє, упроваджується такий державний соціальний норматив як “гранична норма витрат на управління житлом”. Це означає, що і на витрати на управління багатоквартирним будинком взагалі, і на плату за управління зокрема поширюватиметься чинна в Україні система пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг.

Чим же по суті відрізнятиметься управитель за новим законом від виконавця послуги з утримання будинку (добре відомого всім “ЖЕКу”) за старим? Відповідь на це запитання залежить від самих співвласників багатоквартирного будинку. Для управителя, як і раніше для виконавця послуги з утримання, основним завданням закон визначає утримання будинку і прибудинкової території. Але тепер закон дає можливість у договорі з управителем покласти на нього додаткові функції.

Зокрема, співвласники можуть доручити управителеві:

- укладати від імені співвласників багатоквартирного будинку колективні договори про надання певних комунальних послуг з їх виконавцем;
- здавати за дорученням співвласників в оренду спільне майно;
- організовувати та виступати замовником робіт із капітального ремонту спільного майна.

І це - лише частина переліку. Звісно, за виконання більшої кількості функцій управитель вимагатиме більшу плату - і новий закон дозволяє сторонам самостійно

*Автор: Д. Левицький, старший консультант з правових питань, Інститут місцевого розвитку*  
домовитися про її розмір, і гарантує, що на неї поширюватимуться пільги і субсидії (у межах вищезгаданої граничної норми витрат на управління житлом).

Отже, залишиться управитель тим самим старим ЖЕКом під новою “вивіскою”, чи дійсно надасть співвласникам новий сервіс кращої якості - залежить від самих співвласників багатоквартирного будинку і функцій, які вони вирішать довірити управителю. Хто не схоче змін - не матиме їх.

### **Що нового: моделі організації договірних відносин щодо надання комунальних послуг**

Новий закон “Про житлово-комунальні послуги” передбачає три базові моделі договірних відносин щодо надання комунальних послуг у багатоквартирному будинку:

- індивідуальний договір;
- колективний договір;
- договір з ОСББ як колективним споживачем.

Вибір конкретної моделі закон залишає за співвласниками багатоквартирного будинку (крім послуг із постачання та розподілу природного газу, постачання та розподілу електричної енергії, які надаються виключно на основі індивідуальних договорів). Виконавці комунальних послуг зобов'язані укладати договори в конкретному багатоквартирному будинку відповідно до моделі (моделей) організації договірних відносин, обраної співвласниками. Початково, на вибір моделі організації договірних відносин співвласникам багатоквартирного будинку дається один рік після набрання чинності законом. Надалі співвласники можуть змінити обрану модель.

На випадок, якщо співвласники самостійно не визначаться із моделлю організації договірних відносин, закон передбачає “модель за замовчуванням”. Це - модель на основі індивідуальних договорів, але з певними особливостями, фактично - “підваріант” базової моделі. Тому насправді можемо говорити про чотири моделі договірних відносин щодо надання комунальних послуг. Розглянемо кожну з них окремо.

#### ***Індивідуальний договір***

Модель організації договірних відносин на основі індивідуальних договорів передбачає, що договір з виконавцем комунальної послуги укладається кожним співвласником багатоквартирного будинку самостійно.

При цьому виконавець:

- приймає платежі від співвласників безпосередньо (і, відповідно, сам забезпечує друк квитанцій, приймання платежів, претензійно-позовну роботу тощо);
- відповідає за якість комунальної послуги у приміщенні споживача (т.зв. відповідальність виконавця “до крану”);
- здійснює обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових систем багатоквартирного будинку, що забезпечують надання відповідної комунальної послуги.

Зрозуміло, що утримання абонентської служби для роботи з кожним окремим споживачем, а також обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових систем багатоквартирного будинку вимагають додаткових витрат виконавця. Тому за обраної моделі організації договірних відносин плата виконавцю комунальної послуги складається з:

- плати за послугу, що розраховується, виходячи з розміру затверджених цін (тарифів) на відповідну комунальну послугу та обсягу спожитих комунальних послуг;
- плати за абонентське обслуговування, граничний розмір якої визначається Кабінетом Міністрів України;
- плати за обслуговування, поточний ремонт внутрішньобудинкових систем багатоквартирного будинку, які забезпечують надання такої послуги, що

*Автор: Д. Левицький, старший консультант з правових питань, Інститут місцевого розвитку*  
визначається договором між виконавцем та співвласниками.

Отже, якщо підвести підсумок, при укладанні індивідуальних договорів кожен співвласник має “свій окремий” договір із виконавцем комунальної послуги, виконавець відповідає за якість окремо перед кожним споживачем, але натомість співвласники додатково до ціни (тарифу) за одиницю послуги сплачують виконавцеві плату за абонентське обслуговування і плату за обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових систем. Зрозуміло, що при цьому має бути змінений договір з управителем: з нього має бути виключено обов’язок управителя утримувати відповідні внутрішньобудинкові системи і відповідно має бути зменшена плата управителеві.

У разі несплати кимось зі співвласників плати виконавцеві, той звертається з позовом безпосередньо до такого боржника.

На випадок, якщо співвласники не змогли досягнути згоди між собою щодо обрання моделі організації договірних відносин (або з виконавцем - про плату за обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових систем), закон передбачає **модель “за замовчуванням”**. Це - “підваріант” моделі на основі індивідуального договору, з такими особливостями:

- співвласники не сплачують виконавцеві плату за обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових систем;
- виконавець не здійснює обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових систем;
- виконавець відповідає за якість послуги лише “на вході в будинок”, а не у приміщенні споживача.

Відповідно, плата виконавцеві в такому разі складається лише з:

- плати за послугу, виходячи з розміру затверджених цін (тарифів) на відповідну комунальну послугу та обсягу спожитих комунальних послуг;
- плати за абонентське обслуговування.

### ***Колективний договір***

Модель організації договірних відносин на основі колективного договору передбачає, що договір з виконавцем комунальної послуги укладається особою, уповноваженою на це співвласниками, від імені та за рахунок усіх співвласників багатоквартирного будинку.

Такою уповноваженою особою може бути будь-хто, кого на це уповноважать збори співвласників багатоквартирного будинку або загальні збори ОСББ: хтось зі співвласників багатоквартирного будинку, управитель багатоквартирного будинку, правління ОСББ чи будь-яка інша фізична або юридична особа.

За цієї моделі організації договірних відносин виконавець:

- відповідає за якість послуги лише “на вході в будинок”;
- не здійснює безпосереднього збору платежів і роботи зі споживачами;
- не здійснює обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових мереж.

Відповідно, плата виконавцеві складається лише з плати за комунальну послугу, що розраховується, виходячи з розміру затверджених цін (тарифів) на відповідну комунальну послугу та обсягу спожитих комунальних послуг. Плата за абонентське обслуговування та плата за обслуговування внутрішньобудинкових систем багатоквартирного будинку виконавцеві не сплачуються.

Збір платежів (із подальшим перерахуванням виконавцеві) здійснює особа, уповноважена співвласниками. Саме її завданням є сформувати квитанції споживачам та прослідкувати за своєчасною оплатою кожним. Для приймання платежів уповноважена особа відкриває окремий поточний рахунок із спеціальним режимом використання за кожною комунальною послугою. Кошти на такому рахунку є власністю співвласників

Автор: Д. Левицький, старший консультант з правових питань, Інститут місцевого розвитку багатоквартирного будинку.

Важливо, що в разі, якщо хтось зі споживачів заборгував, із позовом до нього звертається не уповноважена особа, а сам виконавець комунальної послуги.

Для чого передбачена така модель? Річ у тім, що робота з розподілу між співвласниками обсягів спожитих комунальних послуг для цілей формування рахунків на оплату, власне формування і друк таких рахунків, робота зі збору платежів мають свою вартість. І утримувати “абонентську службу” в одного суб’єкта (наприклад, управителя) зазвичай дешевше, ніж мати кілька абонентських служб у кількох виконавців комунальних послуг. Адже в кінцевому підсумку за все завжди платить споживач!

Крім того, така модель дозволяє не виокремлювати складову обслуговування і поточного ремонту внутрішньобудинкових систем із утримання будинку в цілому - що важливо для випадку, коли співвласники не бажають доручати цю функцію виконавцю комунальної послуги (або він не бажає її виконувати).

### **Договір із колективним споживачем**

Модель організації договірних відносин на основі договору з ОСББ як колективним споживачем передбачає, що договір із виконавцем комунальної послуги укладається ОСББ як юридичною особою від власного імені.

Ця модель дуже подібна до моделі на основі колективного договору. Однак на відміну від попередньої, за боргами за комунальну послугу відповідає ОСББ як юридична особа - виконавець не має права звертатися з позовом безпосередньо до конкретного співвласника. І внутрішні відносини між ОСББ і співвласниками регулюються статутом об’єднання та рішеннями його органів управління, а не законом чи договором.

В іншому - все так само, як і в попередній моделі. Виконавцеві комунальної послуги сплачується лише плата за комунальну послугу, виходячи з ціни(тарифу) та обсягу споживання, без плати за абонентське обслуговування і без плати за обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових систем.

Що дає співвласникам така модель організації договірних відносин? По-перше, як і в моделі на основі колективного договору, - економія на платі за абонентське обслуговування. По-друге, збереження за об’єднанням (чи обраним ним підрядником) обслуговування і ремонту внутрішньобудинкових систем - що часто є вагомим аргументом для співвласників багатоквартирних будинків, які мають, наприклад, сучасні/модернізовані індивідуальні теплові пункти. По-третє, усунення будь-якого зовнішнього втручання у внутрішні справи об’єднання: співвласники і ОСББ самі розберуться і з розміром внесків на оплату комунальних послуг, і з платіжною дисципліною.

Яку з передбачених законом моделей обрати - вирішувати самим співвласникам. Кожна має свої сильні і слабкі сторони. Вирішити, на якій зупинитися, співвласники можуть, лише зваживши всі “за” і “проти” для свого конкретного багатоквартирного будинку. Щоб полегшити вибір, наведемо узагальнену порівняльну таблицю моделей організації договірних відносин.

<b>Порівняння моделей організації договірних відносин щодо надання комунальних послуг</b>				
	<b>Індивідуальний договір</b>	<b>Індивідуальний договір (підваріант)</b>	<b>Колективний договір</b>	<b>Договір з колективним споживачем</b>
Відповідальність виконавця за якість послуги	“До крану в квартирі”	“До входу в будинок”	“До входу в будинок”	“До входу в будинок”
Плата за	Стягується	Стягується	Виконавцем не	Виконавцем не

Автор: Д. Левицький, старший консультант з правових питань, Інститут місцевого розвитку

абонентське обслуговування	виконавцем	виконавцем	стягується *	стягується **
Плата за обслуговування і поточний ремонт внутрішньобудинкових систем	Стягується виконавцем	Виконавцем не стягується ***	Виконавцем не стягується ***	Виконавцем не стягується ***
Розрахунки за послугу	Прямі між споживачем і виконавцем	Прямі між споживачем і виконавцем	Споживач - уповноважена особа - виконавець	Споживач - уповноважена особа - виконавець
Пред'явлення позову до боржника	Виконавцем	Виконавцем	Виконавцем	ОСББ (внутрішні правила)

\* Відповідні витрати закладаються у плату управителеві чи іншому суб'єкту, що укладає договір від імені співвласників

\*\* Відповідні витрати закладаються у кошторис ОСББ (заробітна плата бухгалтера, витрати на друк квитанцій тощо)

\*\*\* Відповідні витрати є частиною витрат на управління багатоквартирним будинком, яке здійснює інший суб'єкт (управитель, ОСББ).